RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES MUNICIPALITÉS AVEC RECOMMENDATIONS

Eric L. Teed, C.D., c.r.
Commissaire

Mai 1987

REPORT OF THE COMMISSION OF INQUIRY INTO MUNICIPAL LABOUR RELATIONS WITH RECOMMENDATIONS

The cost of producing a report of this size prohibits us from providing more than one copy to each "affected party". Additional copies of the report are available at a cost of $7.00 per copy and may be obtained by writing directly to:

Evaluation Branch
Labour and Employment Division
Department of Labour
P. O. Box 6000
Fredericton, NB
E3B 5H1

A cheque or money order, payable to the Minister of Finance, must accompany each order.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES MUNICIPALITÉS AVEC RECOMMENDATIONS

Les coûts élevés de production d'un rapport aussi volumineux nous empêchent d'en fournir plus d'un exemplaire à chaque "partie en cause". Vous pouvez cependant vous en procurer des exemplaires additionnels, moyennant la somme de 7 $ chacun, en écrivant à l'adresse suivante:

Direction de l'évaluation
Division du travail
et de l'emploi
Ministère du Travail
C.P. 6000
Fredericton (N.-B.)
E3B 5H1

Les commandes doivent être accompagnées d'un chèque ou d'un mandat de poste libellé à l'ordre du ministre des Finances.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES MUNICIPALITÉS AVEC RECOMMENDATIONS

Eric L. Teed, C.D., c.r.
Commissaire

Mai 1987

ISBN 0-88838-899-3

P R É F A C E

Le 4 avril 1986, la province du Nouveau-Brunswick a nommé, en application de l'article 90 de la Loi sur les relations industrielles, une Commission d'enquête chargée d'étudier sur le thème des relations du travail dans les municipalités du Nouveau-Brunswick et de faire des recommandations à ce sujet. M. Eric L. Teed, C.D., c.r., a été désigné en qualité de commissaire unique de cette instance.

Le mandat de la Commission était le suivant :

1) examiner les origines de la législation, des politiques et des pratiques actuelles en matière de relations du travail au Nouveau-Brunswick;
2) dresser la liste des services municipaux assurés en application de la Loi sur les relations industrielles, qui sont essentiels à la santé et à la sécurité du public, et les analyser; examiner les travaux et les recommandations du Conseil des relations industrielles du Nouveau-Brunswick, ainsi que d'autres études, rapports et documents, rédigés sur ce sujet, tant au Nouveau-Brunswick que dans d'autres provinces;
3) tenir des audiences publiques et recevoir les mémoires présentés par les syndicats, les employeurs et le public;
4) déterminer s'il serait opportun d'instituer une procédure juridique commune pour le règlement des différends sur les services municipaux essentiels à assurer au public, dans le cadre de toutes situations se rapportant au processus des négociations collectives;
5) formuler des recommandations au ministre du Travail dans les domaines que la Commission juge appropriés.

La Commission a pu bénéficier des services de conseillers juridiques nommés, et elle a été autorisée à s'adresser au sous-ministre du Travail pour obtenir l'aide requise en matière de secrétariat, d'administration, de logistique et de recherche.

La Commission a décidé de ne tenir aucune audience publique avant la fin des élections municipales qui se sont tenues au mois de mai à l'échelle de la province. La première phase de l'enquête a donc été une phase de recherche. On a rassemblé et étudié les dossiers et les ressources existant dans le domaine des relations du travail dans le secteur municipal. Les enquêteurs se sont rendus à l'extérieur de la province en vue de se renseigner sur l'expérience vécue par d'autres circonscriptions dans ce domaine. Les besoins en matière de renseignements statistiques ont été cernés, et plusieurs projets de recherche ont été lancés.

La Commission s'est adressée à tous les syndicats de la province (et pas uniquement à ceux du secteur municipal), ainsi qu'à un certain nombre d'autres organismes pour les inviter à lui soumettre des exposés.

En mai 1986, on a publié un avis dans tous les journaux de la province pour inviter le public à soumettre mémoires et exposés à la Commission. En outre, on a envoyé à toutes les personnes s'étant portées candidates aux élections municipales et des conseillers scolaires un questionnaire portant sur les services essentiels.

En août 1986, un second avis a paru dans tous les journaux de la province; il précisait les dates et les emplacements des audiences et invitait une fois de plus les personnes intéressées à comparaître devant la Commission.

Les audiences publiques ont commencé à Fredericton, le 8 octobre. La Commission a siégé à onze endroits différents : Fredericton, Dalhousie, Edmundston, St. Stephen, Woodstock, Bathurst, Shippagan, Moncton, Newcastle, Sussex et Saint John. La dernière audience a eu lieu à Saint John le 14 novembre 1986. En tout, cinquante et un mémoires ont été présentés en public à l'occasion des audiences. En outre, la Commission a reçu cinq autres mémoires qui n'ont pas été présentés officiellement. Tous les participants aux audiences ont été informés qu'ils avaient jusqu'au 31 décembre 1986 pour commenter les présentations qu'ils avaient entendues. À la suite de cette invitation, la Commission a reçu cinq exposés. Quiconque en a fait la demande a pu analyser librement toutes les présentations faites à la Commission.

La Commission a assisté à plusieurs colloques sur les relations industrielles. Elle s'est entretenue avec les sous-ministres du Travail de sept (7) provinces, avec plusieurs présidents de commissions des relations industrielles, et avec des fonctionnaires rattachés à des ministères du Travail. En outre, la Commission s'est réunie avec quelques sous-ministres provinciaux des Affaires municipales, avec plusieurs experts des relations du travail, et avec un certain nombre de personnes établies en divers endroits du pays et oeuvrant dans le domaine de l'arbitrage. La Commission a également contacté des membres de syndicats et des dirigeants d'entreprises dans plusieurs municipalités de la province et ailleurs.

La Commission est redevable à M. George A. McAllister, conseiller juridique, et à M^me^ Marilyn Colwell, directrice administrative, de l'aide qu'ils lui ont apportée. En outre, la Commission tient à remercier la Direction de l'évaluation du ministère du Travail, pour les divers projets de recherche qu'elle a entrepris, et plus particulièrement, M. Gerald Kitchen, qui a si aimablement rassemblé toutes les données statistiques, M. Blair Kuhn, qui a analysé sur l'ordinateur les données relatives aux conventions collectives et les questionnaires sur les services essentiels, et enfin, M^me^ Dianne Muir, qui a assumé avec grande compétence les travaux de secrétariat et de sténographie.

Je tiens à remercier tout spécialement les membres du personnel régulier et spécial du bureau du Commissaire à Saint John, soit Shelley Sangster, Gwen Jones, Penny Georgoudis, Terry Taylor et Brenda Seale, pour l'enthousiasme dont ils ont fait preuve dans l'accomplissement de leurs tâches et pour l'aide qu'ils nous ont apportée sous diverses formes.

Il nous est impossible de donner ici les détails de toutes les rencontres auxquelles la Commission a participé ou de tous les documents ou ressources auxquels elle a eu accès. Nous ne pouvons pas non plus citer ici les noms de toutes les personnes ou de tous les groupes qui ont aidé la Commission à remplir son mandat. Quoi qu'il en soit, la coopération et l'assistance de chacun ont été grandement appréciées.

Mai 1987

Eric L. Teed, C.D., c.r.

TABLE DES MATIÈRES

1re PARTIE LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK - UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

I. LE CADRE JURIDIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES MUNICIPALITÉS 1

A. LA CONSTITUTION 1

B. LE DÉVELOPPEMENT DES MUNICIPALITÉS 2

1. La législation 2
2. L'expansion des services 4
3. Les dispositions financières 5

C. CONCLUSION 6

II. L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION DU TRAVAIL 7

A. LA CONSTITUTION 7

B. LA LÉGISLATION FÉDÉRALE 8

1. Les premières lois 8
2. La Première Guerre mondiale 9
3. La Seconde Guerre mondiale 10

C. LA LÉGISLATION PROVINCIALE 11

1. Les premières lois 11
2. La Première Guerre mondiale 12
3. La Seconde Guerre mondiale 13

D. CONCLUSION 17

2e PARTIE LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES MUNICIPALITÉS : QUELQUES QUESTIONS FONDAMENTALES

I. ÉTUDE COMPARATIVE DE LA NÉGOCIATION DANS LE SECTEUR PUBLIC ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ 18

II. ÉTUDE COMPARATIVE DE LA NÉGOCIATION AU NIVEAU PROVINCIAL ET AU NIVEAU MUNICIPAL 19

III. LE DROIT DE GRÈVE ET DE LOCK-OUT 21

IV. L'ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'EMPLOI 25

V. LA POLICE 28

VI. LES POMPIERS 34

VII. CONCLUSION 38

3e PARTIE L'ORGANISATION DES PARTIES AUX FINS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

I. L'UNITÉ DE NÉGOCIATION APPROPRIÉE (EMPLOYÉS) 39

A. L'ACCRÉDITATION 39

B. LES UNITÉS DE SURVEILLANTS/UNITÉS DE NON-SURVEILLANTS 40

C. LES UNITÉS MIXTES DE NÉGOCIATION 43

II. L'UNITÉ DE NÉGOCIATION APPROPRIÉE (EMPLOYEURS) 44

4e PARTIE DÉFINITION DES SERVICES ESSENTIELS 50

5e PARTIE LA DÉSIGNATION

I. LA DÉSIGNATION ET LES AUTRES SOLUTIONS 51

A. L'ARBITRAGE 53

B. LES PLANS D'URGENCE 53

C. LA DÉSIGNATION 56

II. LA MISE EN OEUVRE DE LA DÉSIGNATION 58

A. LA PROCÉDURE INITIALE 58

B. LES PLANS DE DÉSIGNATION ULTÉRIEURS 61

III. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME 62

A. LE RÔLE DU MINISTRE ET DE LA CRI 62

B. L'EXTENSION DE LA CONVENTION COLLECTIVE 63

C. LE RÔLE DE L'EMPLOYEUR 63

D. LE RÔLE DES TRAVAILLEURS N'APPARTENANT PAS À L'UNITÉ DE NÉGOCIATION 63

E. LA SÉLECTION DES EMPLOYÉS DÉSIGNÉS 64

F. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES 65

G. LA MISE À EXÉCUTION 66

IV. ÉQUILIBRER LE SYSTÈME 68

6e PARTIE NÉGOCIATIONS ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

I. LA MISE EN DEMEURE DE NÉGOCIER 70

A. LES DÉLAIS 70

B. LE CONTENU DE LA MISE EN DEMEURE 71

C. LE RÔLE DU MINISTRE DU TRAVAIL 72

D. LA DATE DE LA PREMIÈRE RÉUNION 73

II. LES MÉTHODES DE RÈGLEMENT DES CONFLITS..... 74

A. LES CHOIX POSSIBLES 74

B. LA VOIE DE LA GRÈVE OU DU LOCK-OUT 79

1. La voie de la négociation publique..... 79

2. La voie de l'enquête factuelle 86

C. LA VOIE DE L'ARBITRAGE 89

1. Le cadre de l'arbitrage 89

a. La nomination des arbitres 89

b. Le maintien de la confiance 92

i) L'arbitre 92

ii) Le système 93

2. La voie de l'arbitrage conventionnel..... 95

3. La voie de la médiation-arbitrage 97

4. La voie de l'arbitrage des propositions finales 100

D. ÉQUILIBRER LE SYSTÈME 103

1. Le vote portant sur l'offre finale 103

2. Le piquetage 106

3. L'extension de la convention collective 110

4. La procédure à suivre en cas d'urgence 112

7e PARTIE L'APPLICATION DE LA CONVENTION COLLECTIVE

I. LE CADRE JURIDIQUE DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION COLLECTIVE 114

A. LES COMITÉS SYNDICAUX-PATRONAUX 115

B. LA MÉDIATION DES GRIEFS 118

C. L'ARBITRAGE TRADITIONNEL DES GRIEFS 122

D. L'ARBITRAGE PAR COMMISSAIRE-ARBITRE 127

E. LE RÉGIME DE L'ARBITRAGE ACCÉLÉRÉ 130

II. GRÈVES ET LOCK-OUT ILLÉGAUX DÉCLENCHÉS PENDANT QUE LES CLAUSES D'UNE CONVENTION COLLECTIVE SONT TOUJOURS EN VIGUEUR 132

A. GRÈVES ET LOCK-OUT ILLÉGAUX 132

B. PROCÉDURES 138

8e PARTIE LES ARBITRES

I. L'ÉVALUATION 142

II. L'ACCRÉDITATION DES ARBITRES 143

III. LES DÉLAIS 144

IV. LA QUESTION DES FRAIS 146

A. LES FRAIS ENGAGÉS PAR LES ARBITRES 146

B. LES FRAIS ENGAGÉS PAR LES PARTIES 147

ANNEXES

A RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

B LA PROCÉDURE DE NÉGOCIATION (DIAGRAMME)

C MISE EN OEUVRE DE LA DÉSIGNATION (DIAGRAMME)

D LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS

E BIBLIOGRAPHIE

1re PARTIE LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK - UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

I. LE CADRE JURIDIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES MUNICIPALITÉS

A. LA CONSTITUTION

La Loi constitutionnelle du Canada prévoit le partage des compétences législatives entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il s'agit des deux seuls paliers de gouvernement auxquels la Loi constitutionnelle reconnaît un pouvoir législatif autonome. Les municipalités n'ont donc, en vertu de ce texte, aucune compétence législative propre.

En vertu du paragraphe 92(8) de la Loi constitutionnelle, "les institutions municipales" relèvent des provinces. Par conséquent, les municipalités tirent leur statut juridique de la province elle-même. Elles sont donc soumises à l'autorité de la législature qui les a créées. C'est pourquoi elles n'ont ni le même statut juridique, ni le même degré d'indépendance que les gouvernements fédéral ou provinciaux.

À ce sujet, on peut lire le commentaire suivant dans l'ouvrage de H.J. Whalen intitulé The Development of Local Government In New Brunswick :

> En vertu de la Constitution canadienne, les autorités municipales n'ont aucun statut autonome. Juridiquement parlant, les municipalités n'ont aucune autonomie constituante. En vertu de l'article 92 de l'AANB, chaque province a le pouvoir d'édifier son propre système municipal. Tout comme celles des autres provinces, les administrations locales du Nouveau-Brunswick sont en fait des créations de la législature provinciale. L'Assemblée législative peut donc décider de modifier la structure de ces administrations, et d'altérer, d'élargir, de restreindre ou d'annuler les pouvoirs délégués aux municipalités. En fonction des lois applicables, le contrôle peut s'exercer sur les municipalités soit par le biais d'un acte législatif, ou tout simplement par un décret du lieutenant-gouverneur en conseil. En fait, il arrive de plus en plus fréquemment que le pouvoir de diriger ou de bloquer l'action des autorités locales soit délégué à un ministre en particulier, à une commission ou à un conseil provincial, ou encore à un haut fonctionnaire de la province, comme un sous-ministre des Affaires municipales ou le directeur de l'Urbanisme par exemple.[1]

---

1 H.J. Whalen, The Development of Local Government in New Brunswick, (Fredericton, N.-B. : 1963), p. 103.

Même si elles ne jouissent pas du même statut juridique que les gouvernements fédéral ou provinciaux, les municipalités en sont venues à assumer un rôle prépondérant dans la prestation de services au public. Elles ont pris une expansion considérable depuis l'époque de la Confédération, et elles assument aujourd'hui diverses responsabilités. Un grand nombre des services qu'elles assurent ont évolué depuis la Confédération. La façon dont on envisage aujourd'hui les services municipaux a bien changé depuis cette époque. De nos jours, une grande partie des services offerts par les municipalités sont directement reliés aux domaines de la "santé, de la sûreté ou de la sécurité publique". Il est indéniable que les municipalités constituent de nos jours un important palier de gouvernement.

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada indiquait dans son rapport :

> Si l'on se situe dans le contexte des préoccupations quotidiennes des Canadiens, les administrations locales constituent un troisième ordre de gouvernement. Pour plusieurs, il s'agit de l'ordre de gouvernement le plus important puisqu'il traite de questions qui les touchent plus directement et qu'il constitue l'intermédiaire le plus accessible et le plus efficace pour tirer parti des avantages de nombreux programmes fédéraux et provinciaux.[2]

B. LE DÉVELOPPEMENT DES MUNICIPALITÉS

1. La législation

La province du Nouveau-Brunswick a été créée le 7 juillet 1784, date où elle est devenue indépendante de la Nouvelle-Écosse. Le 18 mai 1785, la ville de Saint John a été constituée en corporation municipale[3] en vertu d'une Charte royale, et elle est ainsi devenue la première municipalité du futur Canada.

---

2 Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada (Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1985), Vol. III, p. 428.

3 Canada's First City [Saint John (Nouveau-Brunswick) : Lingley Printing Co. Ltd., 1962].

La seconde ville à se constituer en municipalité au Nouveau-Brunswick a été Fredericton. Si la constitution de Saint John en municipalité s'est faite en vertu d'une Charte royale, celle de Fredericton a été consacrée par une loi spéciale de la législature provinciale en 1848. En 1855, on a adopté une autre loi relative à la constitution de Moncton en ville. La constitution des villes de Fredericton et de Moncton en municipalité par la législature pendant cette période témoigne de l'importance croissante que prenaient les municipalités au sein de la province.

En 1896, la Towns Incorporation Act a été promulguée en vue de faciliter la constitution des villes en corporation municipale par simple proclamation. En 1920, on a adopté la Villages Act qui autorisait la constitution des villages en municipalité.[4] Mais en dépit de l'adoption de ces deux lois, la définition des pouvoirs et des responsabilités des municipalités manquait d'uniformité.

La Loi sur les municipalités a été adoptée par l'Assemblée législative en 1975. Il s'agit d'un texte exhaustif, qui définit la relation entre le gouvernement provincial et les municipalités de la province, le rôle de ces dernières, et les modalités relatives à leur financement.

Avec l'adoption de la Loi sur les municipalités, on a assisté à un renforcement de la centralisation du contrôle exercé sur les municipalités de la province. Ainsi, cette loi stipule qu'il appartient à la province de déterminer la date des élections municipales et le mode de fonctionnement des administrations locales. Le texte établit également les responsabilités et les compétences des corporations municipales. Enfin, la promulgation de cette loi a permis à la province de contrôler de près les sommes prélevées par les corporations municipales, ainsi que leurs dépenses.

---

4 H.J. Whalen, The Development of Local Government in New Brunswick (Fredericton, N.-B. : 1963), p. 7.

2. L'expansion des services

Il est intéressant de noter qu'au moment de la constitution de Saint John en corporation en vertu d'une Charte royale, le seul service que la ville était tenue d'assurer était le maintien de l'ordre public par des préposés au service d'ordre, élus par chaque quartier. Mais au fil des ans, la demande de services municipaux a augmenté, et les municipalités du Nouveau-Brunswick offrent aujourd'hui à leurs citoyens une gamme étendue de services. Ces derniers varient en fonction du statut de la municipalité en question, selon qu'il s'agit d'un village, d'une ville, ou encore, d'une cité. En outre, il arrive souvent que la nature des services offerts varie considérablement d'une municipalité à l'autre, même lorsqu'elles ont le même statut. Il importe cependant de noter que le seul service que les municipalités soient tenues de fournir en vertu de la Loi sur les municipalités est le service de protection policière. Tous les autres services sont facultatifs, puisque la municipalité n'est pas tenue par la loi de les assurer.

Il fut un temps où le Nouveau-Brunswick était principalement une province rurale. De nos jours cependant, la plus grande partie de la population de la province est concentrée à l'intérieur et autour de ses municipalités. Avec l'urbanisation croissante, les gens se tournent plus que jamais vers les municipalités pour obtenir des services du gouvernement. Dans de nombreux cas, les services municipaux sont davantage travaillistiques que capitalistiques. C'est pourquoi il est important que les relations du travail soient bonnes dans les municipalités du Nouveau-Brunswick si l'on veut qu'elles fournissent aux citoyens des services satisfaisants.

Avec le phénomène d'urbanisation et l'accroissement des services exigés des municipalités, les citoyens se sont mis à dépendre de ces dernières pour certains services qui n'étaient pas assurés auparavant. Compte tenu du mode de vie contemporain, un grand nombre des services offerts par les municipalités sont devenus extrêmement importants pour les citoyens. Les services qui pouvaient sembler facultatifs au moment où la municipalité a décidé de les offrir font figure désormais de services essentiels. Cependant, il reste que la notion de service essentiel dépend dans une large mesure des besoins propres de chacun et des répercussions qu'ont pu avoir, à un moment donné, pour l'intéressé la suppression du service en question.

3. Les dispositions financières

Les services de police, des incendies, d'enlèvement des ordures ménagères et de voirie constituent les principaux postes de dépenses des municipalités. Ces dépenses sont normalement couvertes par les recettes générales d'exploitation de la municipalité. La plupart des municipalités sont en mesure de financer les services d'eau et d'égouts par la perception d'une taxe locale d'eau.

Les municipalités du Nouveau-Brunswick disposent de trois principales sources de financement :

1. les recettes non fiscales,
2. les impôts fonciers municipaux,
3. les subventions inconditionnelles accordées par la province.

Les recettes non fiscales représentent environ neuf pour cent du total des sommes perçues. Elles proviennent généralement des droits demandés à la délivrance de permis, des amendes, des locations d'immeubles et d'autres transactions lucratives.

Les impôts fonciers représentent pour la plupart des municipalités entre vingt-cinq et cinquante pour cent des recettes. Ils constituent donc une source majeure de financement. Toutefois, l'importance de ces impôts est liée dans une large mesure à la santé économique de la municipalité. Il ne faut pas oublier que, même si la demande de services municipaux reste relativement constante, les conditions économiques, elles, peuvent varier. Par conséquent, dans une conjoncture économique défavorable, certaines municipalités risquent de se trouver dans une situation financière délicate.

L'assiette des impôts fonciers municipaux équivaut à la valeur marchande réelle des biens immobiliers. La municipalité peut fixer elle-même le taux d'imposition des biens, mais ce taux doit être sanctionné par la province.

La subvention inconditionnelle accordée par la province représente, selon les municipalités, entre quarante et un et soixante-six pour cent des recettes totales. Cette subvention a pour objectif de permettre à toutes les municipalités d'offrir des services comparables, sans pour autant lever des impôts trop importants.[5] Le montant de la subvention inconditionnelle étant déterminé par la province, cette dernière exerce indirectement un certain contrôle sur les municipalités.

C. CONCLUSION

De toute évidence, même si la Loi constitutionnelle ne leur confère aucun statut juridique autonome, les municipalités du Nouveau-Brunswick y forment un important palier de gouvernement. De la même façon, on constate que la province exerce sur les municipalités un contrôle politique et économique considérable. Il faut préciser toutefois qu'elle a délégué aux municipalités d'importantes responsabilités, que les citoyens du Nouveau-Brunswick estiment importantes.

Les corporations municipales sont plus travaillistiques que capitalistiques. Par conséquent, la qualité des services municipaux dépend d'une gestion efficace du personnel. Si elle veut bien gérer son personnel, une corporation municipale doit être investie des pouvoirs l'habilitant à mettre en oeuvre une politique appropriée en matière de relations du travail. Elle doit par conséquent avoir suffisamment d'autorité et de liberté d'action pour négocier et appliquer ses propres conventions collectives. Il s'agit là d'une condition nécessaire, indépendante du fait que le gouvernement provincial contrôle une bonne partie du budget de la plupart des corporations municipales. La Commission est d'avis qu'il faut donner aux corporations municipales le droit de gérer elles-mêmes leurs relations de travail si l'on veut les charger d'assurer les services essentiels au public.

---

5 Source utilisée pour les pourcentages : Rapport - Révision de la subvention inconditionnelle versée aux municipalités (Fredericton : Province du Nouveau-Brunswick, 1986) pp. 5 - 14.

II. L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION DU TRAVAIL

La Commission estime que, pour bien comprendre la nature des relations actuelles entre employeurs et employés dans le secteur municipal au Nouveau-Brunswick, il est important de savoir comment la législation du travail a évolué dans le passé. Les lois promulguées à ce sujet par le Parlement et les législatures sont le reflet des événements politiques, économiques et sociaux qui ont poussé les diverses instances à adopter ces différents textes. Les législateurs se sont toujours efforcés de concilier les intérêts du public, de l'employeur et des employés, compte tenu des conditions politiques, économiques et sociales de l'époque. Au fur et à mesure que les conditions changent, il devient nécessaire pour les législateurs d'adapter les lois en conséquence. Il n'est pas toujours facile d'atteindre à cet égard un équilibre qui soit praticable.

A. LA CONSTITUTION

En vertu de la Loi constitutionnelle, les pouvoirs législatifs sont répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Toutefois, on ne trouve dans ce texte aucune mention expresse du droit du travail en tant que tel. Les pouvoirs en la matière ne sont attribués à aucun palier de gouvernement en particulier.

Dans un premier temps, le gouvernement fédéral a voulu s'approprier la réglementation des relations du travail en incluant cette compétence dans le paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle, sous la rubrique "Échanges et commerce". Le gouvernement provincial, quant à lui, a tenté d'intégrer les relations du travail au paragraphe 92(13) de cette même loi, lequel porte sur la "propriété et les droits civils dans la province". Le conflit de compétences engagé entre les deux paliers de gouvernement s'est poursuivi jusqu'en 1925, date où il a été résolu par le Conseil privé dans le cadre de l'affaire Toronto Electric Commissioners c/ Snider.[6] À cette occasion, le Conseil

---

6 Toronto Electric Commissioners v Snider [1925] A.C. 396, [1925] 1 W.W.R. 785, [1925] 2 D.L.R. 5 revg 55 O.L.R. 454, [1924] 2 D.L.R. 761 (S.C.), voir aussi [1924] 1 D.L.R. 101.

privé a réaffirmé que la réglementation des relations du travail relevait des gouvernements provinciaux, en vertu de leurs pouvoirs de réglementation "de la propriété et des droits civils dans la province". À l'heure actuelle, les gouvernements provinciaux réglementent les relations du travail de plus de quatre-vingt-dix pour cent de la main-d'oeuvre au Canada, la part laissée au gouvernement fédéral n'étant donc plus que de dix pour cent.

B. LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

1. Les premières lois

Des tendances s'étant d'abord manifestées est en Europe, en Grande-Bretagne et aux États-Unis ont influé sur les premières lois canadiennes en matière de droit du travail. Toutefois, les conditions politiques, économiques et sociales au Canada étaient différentes. En effet, l'Europe et la Grande-Bretagne avaient déjà vécu leur révolution industrielle, alors que le Canada n'en était encore qu'au stade de la mise en valeur de ses ressources naturelles. L'expansion du secteur manufacturier au Canada ne s'est amorcée que longtemps après celle du même secteur aux États-Unis. Il n'est donc pas surprenant de retrouver dans les premières lois canadiennes sur le droit du travail les tendances qui s'étaient faites jour en Europe, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Les premiers textes relatifs au droit du travail au Canada ont été promulgués par le gouvernement fédéral qui, en 1872, a adopté une loi stipulant qu'un syndicat ouvrier ne pouvait être déclaré illicite simplement parce qu'il faisait entrave aux échanges. En 1886, le gouvernement fédéral a institué une commission royale dont le mandat était d'enquêter sur les conditions de travail des ouvriers dans les usines. À cette occasion, les commissaires ont dénoncé la longueur des heures de travail, l'insuffisance des salaires, la cruauté des traitements infligés aux femmes et l'utilisation de la main-d'oeuvre enfantine. Ils ont recommandé la création d'un ministère du Travail qui serait chargé de réformer et de surveiller les conditions de travail. De toute évidence, la majorité des premiers textes édictés par le gouvernement fédéral en matière de droit du travail avaient pour objet d'améliorer les conditions sur les lieux d'emploi. Parallèlement, les lois qui restreignaient les activités des syndicats ouvriers ont été assouplies.

En 1900, le gouvernement fédéral promulguait la Loi sur la conciliation, qui établissait un système de conciliation facultatif destiné à assurer la protection de l'intérêt public dans les cas où l'on estimait que le débrayage nuirait aux travailleurs ne participant pas à la grève. L'adoption de ce texte a marqué l'avènement d'une procédure en deux étapes, fondée sur l'intervention d'un conciliateur dans un premier temps, et d'une commission de conciliation, en second lieu. Ces instruments font d'ailleurs toujours partie de la législation du travail au Canada. La Loi sur la conciliation a également introduit la notion d'arbitrage facultatif.

En 1907, le Parlement a adopté la Loi des enquêtes en matière de différends industriels, qui obligeait les parties à soumettre leurs différends à un processus d'enquête avant de déclencher une grève ou un lock-out. Cette disposition, toujours en vigueur à l'heure actuelle, constitue un élément propre à la législation canadienne, puisqu'on ne lui retrouve aucun équivalent dans les lois anglaises ou américaines.[7]

2. La Première Guerre mondiale

En 1914, au moment où la Première Guerre mondiale a éclaté, le Parlement a promulgué la Loi sur les mesures de guerre, qui autorisait le gouvernement fédéral à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être au Canada.[8]

En 1918, en application de cette loi, la Loi des enquêtes en matière de différends industriels a été modifiée de sorte que toutes les industries indispensables à l'effort de guerre s'y sont trouvées assujetties. En conséquence, de vastes secteurs de la société ont été touchés pour la première fois par les lois du travail. Cette évolution a sans nul doute modifié la perception que l'on se faisait jusqu'alors au Canada de la législation du travail.

---

7 George Adams, Canadian Labour Law (Aurora, Ontario: Canada Law Book Inc., 1985), p. 8.

8 Alton W.J. Craig, The System of Industrial Relations in Canada (Ontario: Prentice-Hall Canada Inc.), p. 110.

3. La Seconde Guerre mondiale

La législation canadienne du travail, telle qu'elle existe actuellement, est née de la volonté du gouvernement fédéral d'assurer la paix ouvrière dans le secteur manufacturier pendant la Seconde Guerre mondiale. Pour que la production des matériaux de guerre essentiels se maintienne à des niveaux raisonnables, il était en effet nécessaire de préserver la paix ouvrière. Le 17 février 1944, le gouvernement fédéral édictait le décret CP-1003, soit le Règlement des relations ouvrières en temps de guerre. Dans son ouvrage intitulé Collective Bargaining Law In Canada, A.W.R. Carrothers a résumé l'esprit du document CP-1003 de la façon suivante :

> Le décret visait à établir la liberté d'organisation syndicale, la liberté de l'employé individuel et la liberté de l'employeur face à l'interférence syndicale. Il était interdit à un employeur de s'immiscer dans les affaires des syndicats et de pratiquer une discrimination quelconque à l'égard des travailleurs qui participaient à des activités syndicales; toutefois, le texte ne portait nullement atteinte aux droits qu'avait l'employeur de mettre à pied, de muter, de congédier un employé, ou encore de procéder à un renvoi motivé. Par ailleurs, le texte interdisait aux syndicats de s'ingérer dans les associations d'employeurs et de recourir à la contrainte ou à l'intimidation pour forcer l'adhésion syndicale. En outre, il était défendu à tout syndicat de mener ses activités dans les locaux de l'employeur pendant les heures de travail sans l'autorisation de ce dernier ou de provoquer des ralentissements, ou encore de restreindre la production d'une quelconque autre manière.
>
> Le décret établissait un système obligatoire de négociations collectives. Les employés appartenant à une unité de négociation déclarée appropriée par le Conseil canadien des relations de travail en temps de guerre pouvaient obtenir une accréditation de négociation en élisant des représentants ou en démontrant qu'ils détenaient une majorité au sein d'un syndicat. L'appartenance syndicale était assujettie à l'existence d'une demande écrite présentée par l'employé et autorisant le syndicat à choisir des représentants en son nom. Le décret autorisait également la négociation avec plus d'un employeur et par plus d'un seul syndicat.[9]

La promulgation du document CP-1003 a eu pour effet d'uniformiser considérablement les politiques en matière de relations du travail dans l'ensemble du Canada, puisque la Colombie-Britannique, le Manitoba, le

---

[9] A.W.R. Carrothers, E. E. Palmer et W. B. Rayner, Collective Bargaining Law In Canada, Deuxième édition (Toronto: Butterworths, 1986), p. 51.

Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario ont suspendu leurs propres lois pour adopter les dispositions du décret en question. L'esprit de ce dernier et les méthodes qu'il avait instituées sont devenus le fondement de la législation du travail dans l'ensemble du pays.

L'autre étape décisive de l'évolution de la législation fédérale a été franchie en 1967, avec la promulgation de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Ce texte a mis en place un régime nouveau et distinct de négociation collective à l'intention des fonctionnaires du gouvernement fédéral. Il autorisait les employés à choisir entre la grève ou l'arbitrage obligatoire pour le règlement de leurs différends. Toutefois, l'exercice du droit de grève restait soumis au paragraphe 79(1) qui interdisait aux employés désignés d'interrompre la prestation des services nécessaires à la "sûreté ou à la sécurité publique".

C. LA LÉGISLATION PROVINCIALE

1. Les premières lois

Il semble que la ville de Saint John ait été la plaque tournante des activités syndicales dans les premières années de l'existence du Nouveau-Brunswick. En effet, dès 1865, l'American National Union essayait de fonder des divisions à Saint John et, la même année, la Ship-Labourers' Society mettait sur pied son organisation dans la ville. Les Knights of St. Crispin, une société de travailleurs de la chaussure, a commencé dès 1870 à mener des activités à Saint John.[10]

En 1903, le Nouveau-Brunswick adoptait une législation visant à établir des normes d'emploi. L'Apprentices and Masters Act énonçait les droits et les responsabilités des apprentis et des maîtres. La Employer's Liability Act énumérait les responsabilités de l'employeur à l'égard des accidents du travail (Workmen's Compensation for Injuries Act). En 1904, on a promulgué la Bureau of Labour Act qui instituait un

---

10 H.A. Logan, Trade Unions In Canada, (Toronto: The MacMillan Company of Canada Limited, 1948), pp. 30-34.

bureau du travail (la loi a été par la suite abrogée et remplacée par un décret par lequel le ministère de la Santé et du Travail a été créé en 1925). Il faut noter que le Bureau du travail du Nouveau-Brunswick a été constitué quelque dix-huit ans après la création, en 1886, du ministère fédéral du Travail. En 1904, la Factory Legislation Commission Act autorisait la nomination d'une commission chargée de faire rapport sur les lois régissant les usines. En 1905, le Nouveau-Brunswick a promulgué la Factories Act, qui assurait un certain degré de protection aux travailleurs dans les usines.[11]

2. La Première Guerre mondiale

La Loi des enquêtes en matière de différends industriels a été adoptée par le Parlement en 1907. Elle a été modifiée en 1918 de façon à ce que toutes les industries essentielles à l'effort de guerre y soient assujetties. Cependant, le ministre fédéral du Travail a continué, même après la fin des hostilités, à appliquer cette loi aux différends provinciaux et municipaux, sous réserve du consentement des parties intéressées. Par suite de la décision du Conseil privé dans l'affaire Toronto Electric Power Commissioners c/ Snider[12], décision qui limitait la juridiction fédérale en matière de questions du travail, on a modifié la Loi des enquêtes en matière de différends industriels pour en permettre l'application à tout différend relevant de la compétence législative de la province, sous réserve que ladite province ait promulgué des lois stipulant que les différends étaient assujettis à la loi fédérale.[13]

Il convient de noter que c'est à Saint John (Nouveau-Brunswick) qu'a été fondé, le 10 septembre 1918, le premier syndicat de police au monde, syndicat qui s'est affilié au Congrès des métiers et du travail du Canada. Il est intéressant de remarquer par ailleurs que l'Association des agents de police du Nouveau-Brunswick déclarait, dans son mémoire, que les membres de ce premier syndicat avaient été contraints de "choisir entre leur appartenance à

---

11 Source : Ministère du Travail du Nouveau-Brunswick.

12 Toronto Electric Commissioners v Snider [1925] A.C. 396, [1925] 1 W.W.R. 785, [1925] 2 D.L.R. 5 revg 55 O.L.R. 454, [1924] 2 D.L.R. 761 (S.C.) voir aussi [1924] 1 D.L.R. 101.

13 A.W.R. Carrothers, E.E. Palmer et W.B. Rayner, Collective Bargaining Law In Canada, Deuxième édition (Toronto: Butterworths, 1986), p. 40 (Nouveau-Brunswick, 1926, c.17).

l'organisation et leur emploi". En recevant ce message, le syndicat s'était tourné vers le Conseil du travail de Saint John pour obtenir son aide, et des mesures politiques avaient été prises. D'après le mémoire, le maire de Saint John et le chef de police avaient été destitués de leurs fonctions par les citoyens et battus par la suite à une élection partielle. Une commission de conciliation avait finalement été créée, et il avait été décidé d'autoriser les agents de police à avoir un syndicat affilié au Congrès des métiers et du travail du Canada.

3. La Seconde Guerre mondiale

En 1945, le Nouveau-Brunswick a promulgué la Labour Relations Act, inspirée du décret CP-1003. Ce texte établissait :

> ...les modalités de l'élection ou de la nomination des agents de négociation représentant les employés et celles de leur accréditation par la Commission des relations du travail; en outre, il stipulait que les deux parties devaient négocier de bonne foi et ne négliger aucun effort raisonnable pour parvenir à un accord. La loi prévoyait également une procédure de conciliation et stipulait que toute convention collective devait comporter une clause précisant que tout grief issu de la convention devrait être réglé sans arrêt de travail. Il était interdit à l'employeur de chercher à exercer une influence quelconque sur la formation d'un syndicat ou de s'interposer, ou encore de faire preuve de discrimination à l'égard des employés syndiqués. S'il lui était impossible de forcer qui que ce soit à rejoindre ses rangs, le syndicat ouvrier était cependant autorisé à négocier avec l'employeur l'insertion dans le contrat d'une clause faisant de l'adhésion au syndicat une condition d'emploi. Il était interdit de déclencher une grève ou de déclarer un lock-out tant qu'une convention collective était en vigueur. En cas de différend, l'employeur était tenu de donner un préavis de deux mois s'il souhaitait apporter une modification quelconque aux modalités ou aux conditions de travail des employés.[14]

En 1951, la loi a été modifiée et complétée par une disposition autorisant une municipalité à se déclarer employeur, au sens qu'en donnait cette loi, par une résolution. Fait intéressant, la législature du Nouveau-Brunswick laissait les municipalités de la province libres de décider

---

14 George W. Adams, Canadian Labour Law (Aurora, Ontario: Canada Law Book Inc., 1985), p. 51.

si elles souhaitaient ou non se soumettre à la législation du travail en vigueur dans la province.

Le statut particulier de la police municipale a été reconnu en 1955 lorsque la Cour suprême du Nouveau-Brunswick a déclaré, dans l'affaire opposant Sa Majesté la Reine à la Commission des relations du travail, ex parte La Ville de Fredericton, que les agents de la police municipale n'étaient pas des employés municipaux au sens de la Labour Relations Act, puisqu'ils assumaient une fonction publique.[15]

La Labour Relations Act a par la suite été modifiée en vue de permettre à un conseil municipal de conférer par résolution aux agents de police le statut d'employés de la municipalité aux termes de la définition qu'en donnait ladite loi. Par un autre amendement adopté en 1960, il a été décidé que les agents de police seraient réputés être des employés aux fins de la Labour Relations Act.

En 1962, le ministère du Travail du Nouveau-Brunswick a entamé une révision de la Labour Relations Act. C'est ainsi qu'en 1965, on a nommé un comité spécial de l'Assemblée législative qui se composait de huit membres de cette dernière et que l'on a chargé de revoir la Labour Relations Act et de présenter un rapport à ce sujet.

En 1967, le comité spécial de l'Assemblée législative a fait savoir, entre autres choses, qu'il avait reçu d'un certain nombre d'associations de pompiers des pétitions l'informant :

> ... qu'en vertu de la charte et des statuts de l'Association internationale des pompiers, toutes les sections locales de cette organisation étaient tenues de renoncer à leur droit de grève dans l'intérêt de la sécurité et du bien-être publics.
>
> En conséquence, il arrive souvent que les pompiers voient leurs attentes déçues dans le cadre des négociations collectives. Les agents conciliateurs et les commissions de conciliation sont

---

15 Sa Majesté la Reine c/ la Commission des relations du travail, ex parte La Ville de Fredericton [1955] 38 M.P.R. 26.

> souvent incapables de favoriser la conclusion d'accords convenant aux deux parties, et dans l'éventualité où les municipalités choisissent de rejeter les recommandations des commissions de conciliation, les pompiers ne peuvent pas aller plus loin dans le règlement du différend.[16]

Le Comité recommandait de donner aux pompiers le droit de recourir à l'arbitrage exécutoire dans le cas où les parties seraient incapables de conclure une convention collective. Par la suite, les autorités de la province ont promulgué une loi qui adoptait cette recommandation. Pour la première fois dans l'histoire, il devenait possible pour les parties intéressées de recourir à l'arbitrage exécutoire plutôt qu'à la grève ou au lock-out pour sortir d'une impasse dans la négociation collective.

Dans les années 1960, des syndicats ont exigé des gouvernements fédéral et provinciaux qu'ils instituent des mécanismes de négociation au sein de la fonction publique. Au Nouveau-Brunswick, l'alinéa 1(3a) de la Labour Relations Act autorisait le lieutenant-gouverneur en conseil à conférer à toute personne, conseil ou commission de corporation agissant au nom de Sa Majesté la Reine le statut d'employeur, conformément à la définition qu'en donnait ladite loi. C'est ainsi que la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick et la Commission des accidents du travail du Nouveau-Brunswick ont été réputées être des employeurs aux termes de la loi. Toutefois, les pressions se faisaient de plus en plus fortes pour que le gouvernement accorde le droit de négociation à l'ensemble de la fonction publique provinciale. La province a décidé par la suite de nommer une commission royale d'enquête sur les relations employeurs-employés dans la fonction publique du Nouveau-Brunswick. Cette commission a déposé son rapport en 1967 et elle y recommandait l'adoption d'une loi spéciale qui accorderait le droit de négocier collectivement aux employés du gouvernement provincial. Ce rapport a débouché sur la promulgation de la Loi relative aux relations de travail dans les services publics, qui s'inspirait largement de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique du gouvernement fédéral. C'est ainsi qu'est apparue la négociation collective dans le secteur public du Nouveau-Brunswick.

---

16 Rapport du Comité spécial de l'Assemblée législative créé en vue de réviser la Labour Relations Act (Fredericton : Province du Nouveau-Brunswick, 1967), pp. 33-34.

En promulguant la Loi relative aux relations de travail dans les services publics, les autorités législatives ont admis que la négociation collective constituait un moyen légitime de déterminer les conditions d'emploi des employés de la fonction publique. Parallèlement, elles reconnaissaient qu'il existait d'importantes différences entre la négociation dans le secteur privé et la négociation dans le secteur public. Il convient de noter que la législation régissant la négociation dans le secteur privé a toujours relevé du gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère du Travail. Dans le cas du secteur public, par contre, l'employeur est le gouvernement lui-même. De toute évidence, il ne serait pas indiqué de confier au gouvernement la gestion du régime de négociation dans la fonction publique, alors qu'il agit en qualité d'employeur. C'est pourquoi le gouvernement a créé une commission indépendante (la Commission des relations de travail dans les services publics) qu'il a chargée de faire appliquer la loi régissant la négociation dans la fonction publique. Cette commission comprend cinq membres, soit un président indépendant, deux représentants de l'employeur et deux représentants des employés. Autre distinction importante, on a inclus dans le paragraphe 50(1) de la loi des dispositions pour empêcher qu'un différend entre les parties ne compromette la "santé, la sûreté ou la sécurité publique". Ainsi, la loi prévoyait un système permettant de désigner pendant une grève un certain nombre d'employés qui seraient chargés d'assurer les services essentiels à la "santé, à la sûreté ou à la sécurité publique".

En 1971, la province du Nouveau-Brunswick promulguait la Loi sur les relations industrielles portant sur la négociation collective dans le secteur privé. Cette loi s'appliquait également aux municipalités du Nouveau-Brunswick, et elle contenait d'ailleurs un certain nombre de dispositions qui les concernaient exclusivement. Tout comme la Labour Relations Act, cette loi conférait aux agents de police le statut d'employés. Quant aux pompiers, ils se voyaient attribuer par ce texte le droit de recourir à l'arbitrage exécutoire en cas d'impasse dans la négociation. La loi contenait également des dispositions visant à assurer la sécurité du public en cas de grève des policiers [voir le paragraphe 1(3), l'article 80 et les paragraphes 91(5) et 91(6) respectivement].

En 1981, la Loi sur les relations industrielles a été modifiée pour permettre aux comités régionaux des services de police (lorsqu'ils seraient créés) d'agir en qualité d'employeurs. Toutefois, dans le cas où une municipalité déciderait de créer sous sa juridiction son propre comité des services de police, elle continuerait d'être reconnue comme étant l'employeur aux fins de la Loi sur les relations industrielles [voir le paragraphe 1(3.1)].

D'autres modifications ont été apportées en 1985 à la Loi sur les relations industrielles. Le paragraphe 13(3) en a été modifié pour permettre aux pompiers de demander à la Commission des relations industrielles une scission des unités mixtes de négociation pour constituer leurs propres unités. Cette modification a été faite parce que le ministre du Travail refusait de soumettre à l'arbitrage les différends faisant intervenir une unité mixte de négociation comprenant des pompiers. En outre, le paragraphe 80(5) de la loi a été changé pour faire en sorte que, dans les cas où un différend concernant les agents de police est soumis à l'arbitrage en vertu d'une ordonnance du lieutenant-gouvernement en conseil, les dispositions relatives à l'arbitrage des droits incluses dans la convention collective en vigueur continuent de s'appliquer aux agents de police. C'est ce qu'on appelle une disposition de relève.

D. CONCLUSION

En examinant la législation canadienne et provinciale (Nouveau-Brunswick) en matière de relations du travail, on constate que les premiers textes promulgués visaient principalement à améliorer les conditions de travail des employés. Par la suite, on a adopté d'autres lois en vue de mettre sur pied une structure de négociation collective dans le secteur privé. Au fur et à mesure que progressait notre siècle, les droits de négociation ont été accordés aux employés du secteur public. Depuis que ces derniers bénéficient des droits de négociation, les gouvernements ont dû veiller à ce que les conflits entre les parties n'aient pas de répercussions négatives sur la prestation des services publics essentiels. De toute évidence, les autorités législatives du Nouveau-Brunswick ont accepté de promulguer des lois spéciales pour résoudre les problèmes particuliers de certains employés en milieu de travail.

2e PARTIE LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LES MUNICIPALITÉS : QUELQUES QUESTIONS FONDAMENTALES

I. ÉTUDE COMPARATIVE DE LA NÉGOCIATION DANS LE SECTEUR PUBLIC ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ

La Commission est d'avis que, même s'il y a des similitudes entre les relations de travail dans le secteur public et celles qui caractérisent le secteur privé, il existe parallèllement d'importantes différences dont il convient de tenir compte. La distinction essentielle tient à l'incidence des pressions exercées, qui sont "politiques" dans un cas, et "économiques" dans l'autre.

Dans le secteur public, l'employeur fournit des services réputés convenir au public, et il compte sur les revenus de l'État pour en assurer le financement. Il bénéficie donc d'une source de revenus garantie, qui n'est en rien liée à la prestation des services eux-mêmes. Dans le secteur privé, en revanche, l'employeur est obligé, s'il veut que son entreprise survive, de produire lui-même les revenus dont il a besoin en vendant des biens et des services et en gérant de façon efficace.

Dans le secteur public, l'employeur ne cherche pas à réaliser un profit en fournissant les services. Son objectif est plutôt d'offrir au public les services jugés nécessaires, et il compte sur sa capacité de se financer par la perception de divers impôts. Il faut préciser cependant que, plus le coût des services publics est raisonnable, plus les administrations élues ont de chances de se faire réélire.

Lorsqu'il y a négociation dans le secteur public, les parties cherchent à influencer l'opinion que se fait le public des questions en litige en attirant son attention sur les éléments de leurs positions qui, à leur avis, leur vaudra sa faveur. En l'occurrence, l'acceptabilité de la position des parties joue un rôle plus important que les considérations économiques. Il n'empêche que les représentants élus augmentent leurs chances de se faire réélire si le coût des services publics est raisonnable. Toutefois, les représentants élus, tout comme les employés, sont souvent beaucoup plus préoccupés par les

répercussions politiques d'une grève ou d'un lock-out que par les conséquences économiques. L'opinion que le public a sur les points en litige a une incidence considérable sur l'issue des négociations dans le secteur public.

II. ÉTUDE COMPARATIVE DE LA NÉGOCIATION AU NIVEAU PROVINCIAL ET AU NIVEAU MUNICIPAL

Pour ce qui est des négociations, l'une des différences essentielles entre les niveaux provincial et municipal tient au fait que la législature est une instance souveraine. Elle peut donc promulguer des lois qui influent directement sur la négociation entre les parties. Elle élabore la législation qui définit le cadre de la négociation collective dans le secteur public, et elle est également investie des pouvoirs l'habilitant à légiférer pour résoudre une éventuelle impasse. Ainsi, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a adopté une loi qui a obligé les employés des services de soutien dans les écoles à reprendre le travail et qui prévoyait un mécanisme de règlement du conflit par l'arbitrage.[1] Il est évident que la capacité de la législature de débloquer une impasse par la promulgation d'une loi fausse les paramètres de la négociation entre le gouvernement provincial et ses employés. Parallèlement, il est admis que le fait pour la législature d'abuser de ses pouvoirs pour résoudre les conflits risque de provoquer une détérioration des relations de travail dans la fonction publique provinciale.

Il est important de souligner également que la possibilité qu'a la province de promettre de modifier la législation du travail ou les normes d'emploi renforce sa position de négociation. L'employeur municipal, quant à lui, est tenu de rester dans les limites des dispositions réglementaires édictées par la province.

Une autre différence importante entre les négociations menées au niveau provincial et au niveau municipal tient au fait que, dans le premier cas, c'est le Cabinet qui détient le pouvoir suprême de résoudre une éventuelle

---

1 Projet de loi 18, Loi assurant la reprise et la continuation de certains services de soutien à l'enseignement dans le service public (1982).

impasse. Si les syndicats peuvent certes faire pression sur les députés au sujet de négociations en cours, ces derniers ne prennent pas part directement au vote sur la convention collective. Au niveau municipal, en revanche, on peut retrouver à la table de négociation un ou plusieurs conseillers qui peuvent tous voter l'approbation, ou au contraire, le rejet de la convention collective négociée pour le compte des employés municipaux. La Commission estime par ailleurs que les pressions exercées sur les membres du Cabinet ne sont pas les mêmes que celles subies par les conseillers municipaux. Étant plus proches de l'électorat et davantage en mesure d'influer sur le contenu de la convention collective en cours d'élaboration, ces derniers font l'objet de pressions plus fortes et plus personnelles.

Une autre distinction essentielle tient au fait que la province emploie des spécialistes des relations du travail, possédant une solide formation et une vaste expérience. En outre, ils connaissent bien la nature complexe et les besoins de l'employeur, ainsi que les tendances en matière de négociations collectives. Il importe de souligner que ces spécialistes participent également à l'application de la convention collective qu'ils négocient. La plupart des municipalités n'ont pas, parmi leurs effectifs, d'experts compétents en relations du travail, et plusieurs n'ont pas les moyens de faire appel aux services de professionnels. Souvent, la négociation et l'application des conventions collectives sont laissées aux conseillers municipaux, qui n'ont ni la compétence ni le temps voulus pour instaurer de bonnes relations de travail.

De l'avis de la Commission, c'est la participation directe des conseillers municipaux au processus des relations du travail et le manque de spécialistes compétents et expérimentés dans ce domaine qui ont indiscutablement empêché les municipalités de réagir face aux multiples tactiques de négociation mises en oeuvre avec grand succès par les syndicats. Au nombre de ces stratégies, mentionnons notamment les pressions exercées sur les conseillers municipaux et sur les cadres supérieurs administratifs, les campagnes médiatiques lancées pour obtenir l'appui des citoyens, le piquetage et la distribution de prospectus. Les syndicats sont passés maîtres dans l'art de travailler l'opinion publique. Nombreuses sont les municipalités qui ont été

incapables de réagir comme il l'aurait fallu aux campagnes que les syndicats menaient pour obtenir le soutien du public; ce faisant, elles ont souvent sacrifié les objectifs économiques à long terme et les relations de travail à la nécessité plus immédiate de préserver la paix sociale.

La Commission estime que la structure mise en place dans le secteur municipal pour les négociations collectives doit permettre aux parties de faire face aux pressions politiques dont elles font l'objet pendant les conflits. La pression politique constitue en effet un élément important de la négociation dans le secteur municipal.

III. LE DROIT DE GRÈVE ET DE LOCK-OUT

Les parlementaires et les législateurs s'interrogent depuis des siècles sur les mérites du droit de grève. C'est entre le 18e et le 19e siècle, à l'époque de la théorie économique du "laisser-faire, laisser-passer", que le Parlement anglais a adopté les Combination Acts de 1799, de 1800 et de 1825.[2] La Combination Act de 1799 avait pour objet de condamner toute forme de coalition, tandis que celle de 1800 interdisait toutes les coalitions et ententes relatives aux salaires, aux heures de travail et aux conditions d'emploi. La situation a été corrigée par la Combination Act de 1825, qui stipulait qu'un syndicat ne pouvait être accusé d'avoir ourdi un complot criminel que si le différend portait sur un point autre que l'amélioration des salaires ou la réduction des heures de travail. C'est ainsi qu'en vertu de la loi de 1825, les employés ont été autorisés à se réunir avec leur employeur pour discuter de leurs salaires et de leurs heures de travail. Il s'agissait en quelque sorte d'une forme de reconnaissance de la négociation collective. En 1859, la Combination Amendment Act a permis certaines formes de piquetage à but pacifique. Avec la Master and Servant Act de 1867, il est devenu impossible d'engager des poursuites criminelles contre un employé pour rupture de contrat d'emploi. La Trade Union Act de 1871 stipulait que les membres d'un syndicat ne pouvaient en aucun cas faire l'objet de poursuites pour

---

2 George Adams, Canadian Labour Law (Aurora: Canada Law Book Inc., 1985), p. 3.

complot criminel, même si les mesures qu'un syndicat prenait pour atteindre ses objectifs risquaient d'entraver le commerce. Il est évident que, même si l'exercice du droit de grève a été limité pendant de nombreuses années au cours du siècle dernier, les restrictions dont il était assorti à l'origine ont été considérablement assouplies.

Au 20^{e} siècle, le mouvement syndical n'a plus à craindre les sanctions criminelles, dont l'objectif était jadis d'empêcher les actions collectives entreprises dans le cadre de la négociation d'une convention. En fait, le droit de grève est désormais protégé par la législation du travail, qui empêchent un employeur d'agir contre un de ses employés pour la simple raison qu'il a participé à une grève licite, que ce soit en le congédiant ou en le punissant de quelque autre façon.

De l'avis de la Commission, il est généralement admis de nos jours que les employés ont un intérêt légitime à agir collectivement pour améliorer leurs conditions d'emploi. Les attitudes politiques, économiques et sociales ont en effet considérablement changé depuis 1799, date de l'adoption par le Parlement anglais de la première Combination Act. La question n'est plus aujourd'hui de savoir s'il faut donner ou non le droit de grève aux employés, mais plutôt de savoir comment ce droit peut être exercé.

Au Canada la définition même d'une "grève" varie d'une province à l'autre. Le Nouveau-Brunswick en donne une acception très large, que l'on retrouve dans l'article 1 de la Loi sur les relations industrielles :

> "Grève" comprend la cessation du travail, le refus de travailler ou de continuer le travail, par des salariés, en liaison ou de concert, ou en conformité d'une entente commune, un ralentissement ou autres activités concertées des salariés en vue de réduire ou de limiter le rendement, mais nulle action ni chose que les dispositions d'une convention collective exigent pour la sécurité ou la santé des salariés ne doit être considérée comme une activité destinée à réduire ou à limiter le rendement; "faire la grève" a un sens équivalent; (sic)

Contrairement au Nouveau-Brunswick, d'autres provinces ont adopté une définition beaucoup plus étroite de la notion de grève, réputée désigner le moyen utilisé pour forcer un employeur à accepter certaines conditions

d'emploi.[3] De toute évidence, cette définition ne saurait inclure les actions collectives qu'on mènerait pour atteindre des objectifs politiques, le fait par exemple, pour un groupe d'employés de refuser de travailler pour prendre part à des manifestations pendant une journée. Quant aux lock-out, ils constituent pour l'employeur l'arme économique de dernier recours. Au même titre que la grève, il peut servir à son utilisateur de moyen pour exercer sur la partie adverse des pressions économiques en vue d'arriver à un accord.

Dans la Loi sur les relations industrielles, le "lock-out" est défini de la façon suivante :

> "Lock-out" comprend la fermeture d'un lieu de travail, une suspension de travail, un changement important des méthodes courantes de fonctionnement d'un lieu de travail ou le refus par un employeur de continuer d'employer un certain nombre de ses salariés, en vue de contraindre ou d'inciter ses salariés, ou d'aider un autre employeur à contraindre ou à inciter les siens, à s'abstenir d'exercer tous droits ou privilèges en application de la présente loi, ou à accepter des dispositions ou la modification de dispositions relatives aux conditions d'emploi ou aux droits, privilèges ou fonctions de l'employeur, de l'organisation d'employeurs, du syndicat, du conseil syndical ou des salariés. (sic)[4]

Il convient de souligner qu'on ne trouve dans la Loi relative aux relations de travail dans les services publics aucune disposition autorisant l'employeur à lock-outer ses salariés. Il semble que ce soit là une caractéristique propre à cette loi et à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, la première étant inspirée de la seconde.

---

3 Labour Relations Act, article 1, (Alberta), Police Officers Collective Bargaining Act, art. 1 (Alberta), Loi sur les relations du travail, art. 1, (Manitoba), Act Respecting the Arbitration of Labour Disputes Affecting Municipal Fire Departments, art. 1 (Nouvelle-Écosse), Trade Union Act, art. 1 (Nouvelle-Écosse), Civil Service Act, art. 1 (Nouvelle-Écosse), Teacher's Collective Bargaining Act, art. 1 (Nouvelle-Écosse).

4 Loi sur les relations industrielles, art. 1

Les municipalités constituent de toute évidence un troisième palier de gouvernement. Leur mandat consiste à gouverner les citoyens qui relèvent de leur juridiction. Même si les municipalités du Nouveau-Brunswick fournissent à leurs citoyens un grand nombre de services que l'on peut considérer comme étant essentiels, les seuls services qu'elles soient en fait tenues par la loi d'assurer sont les services de protection policière. À cette dernière exception près, on leur laisse en effet le soin de déterminer elles-mêmes les services qu'elles souhaitent offrir, et dans tous les cas, celui de choisir les modalités de leur prestation et leur ampleur.

À l'heure actuelle, les employeurs municipaux sont soumis aux dispositions de la Loi sur les relations industrielles, qui les autorise à recourir au lock-out. Au fil des ans, plusieurs municipalités du Nouveau-Brunswick ont utilisé le lock-out à l'occasion de négociations en vue d'exercer sur la partie adverse une certaine pression économique. La Commission en déduit qu'elles ont ainsi réussi à se convaincre qu'elles pouvaient déclarer un lock-out tout en continuant d'assurer les services municipaux essentiels. Cependant, il est arrivé à quelques reprises que des municipalités de la province négligent leurs obligations légales. Ainsi, la cité de Saint John a décidé en 1985 de lock-outer ses agents de police alors qu'elle n'avait pris aucune disposition pour assurer aux citoyens de la municipalité des services de police appropriés. Le lock-out a été déclaré illicite par la Commission des relations industrielles (CRI) du Nouveau-Brunswick.[5]

La Commission est d'avis que les parties devraient disposer de moyens de pression d'efficacité comparable. En outre, elle estime que l'employeur ne doit en aucun cas être laissé sans recours lorsque ses salariés déclenchent des grèves tournantes ou prennent toute autre mesure de nature à entraîner des perturbations. Le lock-out constitue un outil de négociation essentiel, que l'on ne saurait refuser à l'employeur, sauf dans le cas où la "santé ou la

---

5 Saint John Policemen's Protective Association, section locale 61, Syndicat canadien de la Fonction publique c/ la Cité de Saint John (Ordonnance de la Commission des relations industrielles du Nouveau-Brunswick, CRI 8-1-85, le 6 juin 1985), (1986), N.B.R. (2e), 309.

sécurité publique" ne peuvent être protégées. En fait, on a précisément critiqué la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique parce qu'elle ne donne pas à l'employeur le droit de recourir au lock-out. On peut lire à ce sujet le commentaire suivant dans le rapport Finkelman :

> Il est peu probable qu'un employeur de la fonction publique utilise l'arme du lock-out pour obliger ses employés à accepter certaines conditions d'emplois. Toutefois, lorsque ces derniers déclenchent une grève tournante ou tout autre mouvement ne constituant pas un arrêt de travail complet, il est possible que l'employeur voit dans le lock-out un moyen de représailles efficace à utiliser contre les employés de l'unité de négociation pour réduire l'incidence d'une telle action. Il ne semble pas y avoir de raison de priver l'employeur du droit de recourir à cette arme.[6]

La Commission partage l'opinion exprimée dans le rapport Finkelman. Il est indispensable cependant d'exiger de la municipalité qu'elle continue de fournir aux citoyens les services publics essentiels.

IV. L'ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'EMPLOI

À l'origine, l'objectif de la négociation collective consistait essentiellement pour le mouvement ouvrier à obtenir une amélioration des conditions d'emploi. Les premières revendications portaient sur des augmentations salariales, la mise en place d'avantages sociaux et l'amélioration des conditions de travail. Puis, les domaines de revendication se sont progressivement multipliés. Les syndicats ont commencé à exiger de meilleures clauses de sécurité syndicale, ainsi que de meilleurs régimes de retraite. De nos jours, les travailleurs veulent jouer un rôle plus actif dans des domaines que l'on croyait jadis être l'apanage du patronat. À l'heure actuelle, le mouvement syndical cherche à être associé aux décisions qui ont trait aux conditions d'emploi énoncées dans la convention collective et touchant les

---

6 J. Finkelman, c.r., Employeurs-employés : Relations de travail dans la Fonction publique du Canada - Propositions de modifications législatives - Partie I (Ottawa : Information Canada, 1974) pages 154-155.

membres de l'unité de négociation. Mais le mouvement ouvrier se heurte, ce faisant, à une résistance opiniâtre de la part des employeurs. Par le passé, il est souvent arrivé, lorsque les employeurs ont fait certaines concessions au mouvement ouvrier, que l'Assemblée législative octroie les mêmes avantages aux employés non syndiqués, sous la forme de dispositions législatives en matière de normes d'emploi. Mentionnons à titre d'exemple la Loi sur les normes d'emploi, qui a institué de nouveaux droits pour les employés, tout comme elle a enchâssé et étendu certains droits jurisprudentiels. Le mouvement ouvrier continue parallèlement de faire des revendications visant l'amélioration de la législation provinciale du travail.

Les employés municipaux bénéficient désormais de régimes de rémunération aussi intéressants, voire plus avantageux, que ceux des employés du secteur privé.[7] En fait, dans le cas du Nouveau-Brunswick, les régimes de rémunération des employés municipaux sont parfois plus avantageux que ceux des employés du gouvernement provincial.[8]

La Commission estime que les régimes de rémunération en vigueur dans le secteur public ne devraient pas être plus avantageux que dans le secteur privé. Dans ce dernier cas, le jeu des forces du marché contribue à garantir des niveaux de rémunération viables et réalistes. Toute planification économique digne de ce nom suppose que la rémunération dans le secteur privé ne soit pas plus avantageuse que dans le secteur privé. Un écart trop prononcé fausserait en effet la répartition des ressources entre les deux secteurs.

Les syndicats ont enregistré des succès considérables dans les efforts qu'ils ont déployés pour limiter les privilèges de l'employeur municipal et obtenir le droit de participer à des processus décisionnels que l'on croyait jadis être réservés à la direction. Il a suffi pour limiter les privilèges de l'employeur dans certains cas d'un simple renforcement des clauses de sécurité syndicale et dans d'autres, des clauses relatives aux promotions. Certains ont prétendu que les progrès des syndicats avaient parfois débouché sur la

---

7 Peter E. Larsen et Robert DuBroy, Compensation in the Public and Private Sectors, Rapport 13-86 (Ottawa : Conference Board of Canada, 1986).

8 Ibid.

mise en place d'une structure administrative pesante et inefficace. D'aucuns soutiennent même que la Loi sur la police a été promulguée en partie pour rétablir dans les services de police municipaux certaines prérogatives patronales. La Commission est d'avis que la table de négociations est le meilleur endroit où trancher la question des droits de la direction. Il s'agit d'un problème important, tant pour les ouvriers que pour le patronat, et la Commission estime qu'il doit être résolu par les parties elles-mêmes. Il ne s'agit pas de promulguer des lois uniquement pour tirer les municipalités d'un mauvais pas, lorsqu'elles se trouvent dans une situation de négociation difficile. À utiliser de la sorte le pouvoir législatif, on risque de saper l'intégrité du processus de négociation et de dispenser les municipalités du devoir qu'elles ont de s'acquitter de leurs obligations d'une façon responsable. Triste précédent pour l'avenir!

La Commission a été préoccupée d'apprendre par les présentations qui lui ont été faites au cours des audiences publiques que certains syndicats reprochaient aux employeurs municipaux de réclamer un retour en arrière par rapport à ce qui avait déjà été accordé (take-aways). Qui dit négociations dit réciprocité. Or, il n'y a rien d'aussi imprévisible que l'économie. Si les employés du secteur public sont protégés jusqu'à un certain point contre les forces du marché, ils doivent comprendre parallèlement qu'ils ne sont pas à l'abri des forces économiques. Ces dernières ont en effet une incidence considérable sur les budgets fédéral, provinciaux et municipaux. Si les conditions économiques sont défavorables, les citoyens s'attendent que les gouvernements vont accroître leurs dépenses sociales, tandis que l'assiette fiscale diminue. Les employés du secteur public ne peuvent pas espérer n'être aucunement touchés par la conjoncture. En fait, même en ce qui a trait aux droits de la direction, les employés ne devraient pas demander à un employeur municipal qu'il continue d'accorder une concession qui s'est révélée impraticable. Pour être satisfaisante, une convention collective doit prendre en considération l'évolution des tendances économiques, politiques et sociales et fournir aux parties un cadre de travail réaliste qui leur permette d'atteindre leurs objectifs.

L'examen de la question des relations du travail montre que les principales préoccupations des parties en la matière sont liées, et vont le rester pour quelque temps encore, aux conditions d'emploi, notamment aux salaires,

aux avantages sociaux, à la sécurité d'emploi et aux droits de la direction. Avec le temps, ces différentes questions sont devenues plus complexes. Vu le rythme accéléré du changement dans notre société et la nature compliquée des problèmes soulevés par les parties, il est important que le cadre de la négociation collective soit aussi flexible que possible. La souplesse du système permettra en effet aux parties de mieux réagir aux défis qu'elles auront à relever.

V. LA POLICE

La Charte royale en vertu de laquelle la Cité de Saint John a été fondée en 1785 autorisait les citoyens à élire des agents de police chargés d'assurer la sécurité publique. Ces agents étaient élus par quartier, au sein même de la ville. On a par la suite adopté une loi instituant un service de gardiens de nuit à titre supplétif. Plus tard, une autre loi a été promulguée, instituant un service de gardiens de nuit et un service de police de jour.[9] On a employé pour la première fois le terme "police" pour désigner les personnes alors chargées d'assurer la sécurité publique. En 1848, on a adopté une loi prévoyant la création d'une force de police dans la paroisse de Portland.[10] Cette loi stipulait que le lieutenant-gouverneur pouvait nommer un "procureur" de la police, habilité à nommer jusqu'à quinze agents de police pour préserver la paix et lutter contre la criminalité. En 1849, une loi analogue a été adoptée pour la Cité de Saint John.[11] Ce n'est pas avant 1856 qu'a été créé le poste de chef de police.[12] Les premiers chefs de police ont été nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. En vertu de la loi, le chef de police était investi des pouvoirs voulus pour nommer des policiers en fonction des besoins de la ville. En 1913, le conseil de la Cité de Saint John a été habilité à nommer lui-même le chef de police.[13]

La Cité de Saint John a toujours été le plus grand centre urbain du Nouveau-Brunswick. Il est révélateur de constater qu'à Saint John, les

---

9 11 Victoria, chapitre 13.
10 11 Victoria, chapitre 12.
11 12 Victoria, chapitre 68.
12 19 Victoria, chapitre 52.
13 3 George V, chapitre 62.

premiers agents de police n'ont pas eu à se conformer, dans l'exercice de leurs fonctions, aux instructions d'un procureur ou d'un chef de la police. Compte tenu du fait qu'ils occupaient une fonction publique, les agents de police étaient censés exercer leur libre-arbitre individuel dans l'accomplissement de leur rôle, soit faire respecter la loi.

À l'heure actuelle, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux consacrent d'énormes ressources à la protection policière au Nouveau-Brunswick. À ce sujet, on peut lire ce qui suit dans le Rapport annuel de la Commission de police du Nouveau-Brunswick (1985-1986) :

> Les 720 000 habitants du Nouveau-Brunswick sont desservis, en fait de protection policière, par vingt-neuf (29) corps de police distincts [la section provinciale de la GRC qui a passé douze (12) contrats avec des municipalités, la PRNB qui s'occupe de l'application du code de la route à l'échelle de la province, et les vingt-sept (27) services de police municipaux comptant entre trois (3) et plus de cent quatre-vingt-dix (190) membres]. Le total des budgets établis pour ces corps de police dépassait les soixante-six millions de dollars (66 000 000 $) en 1985-1986.[14]

Les premiers agents de police de la Cité de Saint John n'étaient pas des employés, mais des fonctionnaires municipaux élus. Ils étaient également tenus d'exercer leur libre-arbitre de façon indépendante dans l'exécution de leurs fonctions. À l'heure actuelle, même si les policiers sont nommés par l'employeur municipal, ils sont toujours tenus d'exercer ce libre-arbitre individuel dans l'exercice de leurs fonctions. Dans notre société, l'agent de police est le seul fonctionnaire qui puisse, en toute légitimité, priver un citoyen de sa liberté, avant même qu'il y ait eu procès. On lui demande donc de faire appel à son seul jugement. Le statut unique de l'agent de police est reconnu aujourd'hui dans la Loi sur les relations industrielles, en vertu de laquelle les agents de police sont réputés être des employés aux fins de cette loi, même s'ils ne sont pas considérés comme des employés en vertu de la common law.

La province du Nouveau-Brunswick a adopté en 1977 la Loi sur la police, dont l'objectif énoncé était d'encourager "l'efficacité des services de police

---

14 Rapport annuel de la Commission de police du Nouveau-Brunswick, 1985-1986, (Fredericton, Nouveau-Brunswick : Province du Nouveau-Brunswick, 1986).

et la mise au point de méthodes efficaces pour maintenir l'ordre dans la province".[15] En 1986, cette loi a été assortie d'un certain nombre de dispositions importantes, qui ont eu sur la négociation collective dans la police des répercussions sensibles.

Autrefois, il incombait aux municipalités du Nouveau-Brunswick d'établir et de créer des corps de police municipaux. Avec l'adoption en 1977 de la Loi sur la police, le gouvernement provincial a ouvert la voie de l'uniformisation et de la normalisation des services de police à l'échelle du territoire. Avec cette loi, la province a retiré aux municipalités une grande partie des pouvoirs dont elles disposaient jusque là en matière de services de police. En 1986, après l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi sur la police, la province a repris d'autres responsabilités jadis assumées par les municipalités, puisqu'elle a été appelée à définir l'étendue des attributions patronales de la municipalité en matière de négociations collectives. On a laissé aux municipalités du Nouveau-Brunswick la charge de négocier dans les conventions collectives les questions non exclues de la négociation et de percevoir les recettes nécessaires au financement des services de police.

Les agents de police se sont montrés particulièrement inquiets des modifications de 1986. D'une façon générale, les nouvelles dispositions leur paraissaient extrêmement ambiguës, dans la mesure où, d'une part, il était difficile de distinguer les questions négociables de celles qui ne l'étaient pas, et dans la mesure où, d'autre part, l'on voyait mal ce qu'il adviendrait des concessions qui leur avaient été accordées au fil des ans à la table des négociations. Il subsiste d'ailleurs encore un doute quant aux points qui sont exclus du processus de négociation.[16]

Même si les agents de police, du fait qu'ils détiennent une charge publique, ne peuvent être assimilés à de simples employés de la corporation

---

15 Loi sur la police, 1977, art. 20.

16 La Commission des commissaires de police pour la Cité de Saint John et la Cité de Saint John c/ l'Association des agents de police de Saint John, section locale 61, Syndicat canadien de la Fonction publique; la Cité de Moncton c/ le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 490, Association de la police de Moncton; décision du juge Stevenson, Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, en date du 16 mars 1987.

municipale, et même s'ils remplissent de nombreuses fonctions jugées essentielles à la sécurité du public, il n'existe aucune raison valable de les priver des avantages qu'accorde la législation du travail au Nouveau-Brunswick. Le meilleur moyen de déterminer les conditions d'emploi reste la négociation entre les parties elles-mêmes.

De nos jours, la notion de condition d'emploi n'est plus limitée aux questions salariales. Les négociations portent également sur la façon dont sont prises les décisions relatives au personnel. La Commission reconnaît que de nombreuses personnes sont convaincues, et probablement à juste titre, que les municipalités ne sont plus en mesure de gérer efficacement leurs forces de police, principalement en raison de certaines clauses restrictives insérées dans les conventions collectives à la demande du syndicat. Si tel est le cas cependant, il s'agit d'un problème que les municipalités doivent régler elles-mêmes à la table des négociations. Certes, la récente loi peut offrir une solution à court terme, mais il convient d'envisager une solution à long terme. C'est un problème qui, nous le répétons, doit être résolu à la table des négociations.

La Commission a constaté que certains chefs de police, notamment ceux qui avaient déjà travaillé dans la GRC, et d'autres d'ailleurs, estimaient qu'il convenait de gérer les services de police d'une façon paramilitaire, conformément à une stricte hiérarchie. Une pareille formule est tout à fait à l'opposé de l'évolution qu'ont suivie jusqu'à présent les services de police au Nouveau-Brunswick. Toutefois, en admettant qu'il faille effectivement instituer dans les services de police une hiérarchie militaire bien définie pour assurer l'efficacité de la gestion, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'un processus décisionnel souple et faisant intervenir la participation des employés ne permettrait pas d'atteindre les objectifs en matière de relations du travail. La Commission estime qu'il convient d'établir une distinction entre les besoins opérationnels d'un service de police et les objectifs des parties en matière de relations du travail. À partir du moment où cette distinction a été définie, on peut mettre en place les structures qui permettront de concilier les besoins respectifs des parties en présence.

La question de savoir si les agents de police devraient appartenir ou non à des syndicats affiliés a récemment fait l'objet de nombreux débats.

Certains soutiennent que les agents doivent pouvoir profiter de tous les avantages de la syndicalisation, y compris l'affiliation aux plus grands organismes. Par ailleurs, les détracteurs de cette idée prétendent que les agents de police membres d'un syndicat affilié ne sont pas libres de remplir leurs fonctions à l'égard des autres membres dudit syndicat en raison de leur appartenance à la même organisation. La Commission n'a trouvé aucune preuve justifiant ce dernier argument. En fait, une étude menée par R.L. Jackson et intitulée Canadian Police Labour Relations in the '80s: New Environmental Concerns montre que les agents de police eux-mêmes estiment constituer une entité distincte et bien définie.[17] Même lorsqu'ils appartiennent à un syndicat affilié, ils continuent de penser qu'ils détiennent un statut unique en leur qualité d'agents de police investis d'une mission à l'égard du public.

La Commission est d'avis que ces fonctionnaires ont une propension à se considérer avant tout comme des agents de police, et ensuite, comme des membres d'un syndicat. En outre, le serment qu'ils ont prêté de faire respecter la loi explique sans aucun doute le fait que les agents de police s'acquittent de leurs fonctions lorsqu'on le leur demande, même s'il ont parallèllement dû faire usage de leurs pouvoirs contre d'autres membres du syndicat affilié. La Commission ne voit, par conséquent, aucune raison d'empêcher les agents de police d'adhérer à des syndicats affiliés.

Les parties ont admis que les citoyens devaient bénéficier en tout temps de la protection de la police, même pendant une grève ou un lock-out. Même si les parties se sont entendues sur la nécessité d'assurer la protection policière, certaines questions fondamentales relatives aux modalités de la prestation de ces services pendant une grève ont été laissées en suspens. Les deux principaux points en litige concernent d'une part la question de savoir si les forces de police doivent affirmer leur présence pendant une grève ou un lock-out et d'autre part, la question de savoir par qui les corps de police doivent être commandés en ces deux occasions.

Le maintien de l'ordre suppose la prévention de la criminalité et l'arrestation des contrevenants. On estime d'une façon générale qu'il faut que les forces de police puissent être vues du public. Non seulement leur

---

17 R.L. Jackson, "Canadian Police Labour Relations in the '80s: New Environmental Concerns", Canadian Police College Journal, n° 2, 1986.

présence dissuade la délinquance, mais elle donne au public une impression de bien-être et de sécurité. La Commission estime que la police doit rester "visible", même pendant une grève. Elle ne saurait se contenter de monter la garde et de n'intervenir que pour les délits mettant en danger la sécurité publique. Même si la présence de la police pendant une grève pourrait aussi empêcher des infractions ne mettant pas en péril la sécurité publique, ce n'est pas une raison suffisante pour dispenser les policiers d'affirmer leur présence en cas de grève.

Il incombe à la municipalité de fournir à la collectivité les services de protection policière. La sécurité des citoyens lui incombe. De l'avis de la Commission, il ne serait pas indiqué de retirer à la municipalité le pouvoir de commander les services de police pendant une grève ou un lock-out. Il ne serait pas juste ni équitable que les municipalités soient tenues responsables des actes de leurs employés alors qu'elles ne peuvent plus exercer sur ces derniers le moindre pouvoir de commandement. La Commission estime qu'il serait malvenu de laisser le syndicat prendre la tête du service de police dans l'éventualité d'une grève. La direction du service doit en tout temps être assurée par le chef de police.

La Commission pense que, pour garantir une protection policière minimale pendant une grève, les corps de police ayant des effectifs restreints devront prévoir une proportion d'employés plus élevée que les corps de police dont les membres sont plus nombreux. Ces derniers disposent en effet d'un plus grand nombre d'agents ayant une compétence spécialisée (des balisticiens, des techniciens de l'alcootest, des agents prêtant assistance aux victimes, des toxicologues, des spécialistes des empreintes digitales, etc.), qui jouent un rôle important si des délinquants sont arrêtés et poursuivis en justice. S'il y a grève cependant, un grand nombre de ces experts ne sont pas indispensables à la protection de la "santé ou de la sécurité publique". Cela devrait normalement signifier que, pendant une grève, les corps de police plus importants pourraient se contenter d'affecter une proportion plus réduite de leurs effectifs à la protection du public. Les parties ont constaté et admis que le ratio des effectifs nécessaires au maintien des services essentiels pendant une grève ne pouvait être déterminé de la même façon pour les corps de police restreints que pour les corps de police aux effectifs plus nombreux.[18]

---

18 Recommandations du Comité de négociation de la police, janvier 1981, procès-verbaux, Commission du secteur industriel (discussions portant sur les affaires municipales et les services essentiels), 1984 et 1985.

VI. LES POMPIERS

En 1785, la Cité de Saint John promulguait un arrêté municipal relatif à la prévention des incendies dans son territoire. L'année suivante, elle autorisait l'acquisition de deux pompes à incendie et lançait les projets visant la création de deux régiments de sapeurs-pompiers. En 1787, on a acheté d'autres pompes à incendie et creusé des puits destinés à protéger les habitants contre les incendies.[19]

Face à la montée de l'urbanisation, d'autres municipalités ont, elles aussi, mis sur pied des services de lutte contre l'incendie. Dans certains cas, elles ont même créé des services de professionnels; dans d'autres, notamment dans les municipalités plus anciennes, on a fait appel à des pompiers bénévoles. Il existe aujourd'hui au Nouveau-Brunswick 152 services d'incendie, qui emploient environ 500 pompiers permanents, protégés par 14 conventions collectives. Le Nouveau-Brunswick dispose à l'heure actuelle de quelque 3 500 pompiers bénévoles. Dans certaines municipalités de la province, on trouve à la fois des pompiers permanents et des pompiers bénévoles.

Créés initialement pour lutter contre la propagation des incendies dans les centres urbains, les services d'incendie mènent aujourd'hui un certain nombre d'autres activités parallèles. Ainsi, ils effectuent des inspections régulières de prévention, ils font office d'escouades de sauvetage et prêtent main-forte en cas de besoin à d'autres membres du personnel de secours. Il ne faut pas oublier cependant que la principale fonction d'un service d'incendie reste la lutte contre les incendies. Cependant, il est intéressant de relever dans un rapport d'une brigade de pompiers de Saint John que, sur 1 156 appels reçus en six mois, moins de la moitié concernaient en fait un incendie. Dans tous les autres cas, il s'agissait de fausses alarmes, de pannes mécaniques, de demandes de transport à l'hôpital et de divers incidents n'ayant rien à voir avec un incendie.

Il est indéniable que les pompiers contribuent énormément à garantir la sécurité du public. Ils sont chargés de lutter contre les incendies en milieu

---

19 Canada's First City Saint John (Saint John, Nouveau-Brunswick : Lingley Printing Co. Ltd., 1962), pages 81, 84 et 125.

urbain, mais ils peuvent également offrir de nombreux autres précieux services. Il est intéressant de souligner que, dans le questionnaire distribué par la Commission à tous les candidats à une charge municipale en 1986, le service de lutte contre l'incendie a été classé par les répondants en tête de la liste des services essentiels offerts dans la collectivité. Il convient de noter qu'un grand nombre des réponses émanaient de personnes vivant dans des régions ne bénéficiant que d'une protection contre l'incendie relativement limitée ou assurée par des services bénévoles.

À l'époque où l'on rédigeait la version provisoire de la Loi sur les relations industrielles, il existait dans les statuts de l'Association internationale des pompiers une disposition interdisant aux membres de faire la grève. S'étant refusés eux-mêmes le droit de faire la grève et n'ayant prévu aucun mécanisme de recours à l'arbitrage exécutoire, les pompiers se trouvaient dès lors dans une situation délicate. Ils ont donc entrepris des démarches auprès du gouvernement pour l'inciter à inclure dans la Loi sur les relations industrielles des dispositions leur donnant le droit de recourir à l'arbitrage exécutoire. Il semble que le gouvernement ait accepté les présentations faites par les pompiers et qu'il se soit rendu à leur requête.[20] Mais en accédant à la demande des pompiers, le gouvernement n'a jamais tranché la question de savoir si les services de lutte contre les incendies étaient essentiels ou non.

Depuis la promulgation de la Loi sur les relations industrielles, l'Association internationale des pompiers a modifié ses statuts en vue d'autoriser ses membres à entreprendre un mouvement de grève.[21] De la même façon, on trouve dans les statuts du Syndicat canadien de la Fonction publique, qui représente certains pompiers municipaux, des dispositions les autorisant à faire grève. La Commission a donc estimé qu'il était nécessaire, pour cette raison et pour d'autres d'ailleurs, de réexaminer les dispositions législatives obligeant les pompiers à recourir à l'arbitrage obligatoire en cas de conflit.

---

20 Rapport du Comité spécial de l'Assemblée législative créé en vue d'étudier la Labour Relations Act (Fredericton : Province du Nouveau-Brunswick, 1967), p. 33-34.

21 Lettre de l'Association internationale des pompiers datée du 2 janvier 1987.

Depuis la promulgation de la Loi sur les relations industrielles, l'évolution des régimes de rémunération des pompiers du Nouveau-Brunswick a été comparable à celle des régimes offerts à la police. C'est là un phénomène qui n'est pas unique au Nouveau-Brunswick, puisqu'il s'est produit à l'échelle de l'Amérique du Nord. La Commission est d'accord pour dire que si l'on veut assurer le succès de l'arbitrage, il doit exister une base de comparaison salariale entre le groupe qui a recours à cette méthode et celui qui brandit dans la négociation son droit de déclencher la grève. La Commission estime toutefois que les comparaisons salariales doivent être établies d'une manière réaliste. En effet, les conditions économiques et les aptitudes professionnelles évoluent avec le temps, et les arbitres doivent tenir compte de ces changements.

Il est important pour les arbitres d'éviter ce qu'on appelle communément les "comparaisons de salaire parasitaires". Il est intéressant à ce propos de lire les remarques de George W. Adams :

> En matière de fixation des salaires, lesdits "parasitaires" sont ceux que l'on a empruntés à une négociation antérieure. Le recours à de pareils critères risque à la longue de saper les fondements mêmes de l'arbitrage. Le véritable problème inhérent au processus de détermination du salaire des agents de police et des pompiers tient, de façon générale, au fait qu'il peut miner les bases mêmes de l'arbitrage. Les cas d'arbitrage touchant les agents de police et les pompiers en Ontario montrent de façon de plus en plus flagrante que tel est précisément le résultat final du système. Les comparaisons les plus déterminantes sont basées sur un nombre restreint de négociations-clefs, et il n'existe aucun critère extérieur stable de comparaison. Par conséquent, le système tout entier repose sur des sables mouvants.
>
> Lorsque des employés présentent des revendications à la faveur de négociations collectives, d'autres groupes d'intérêt qui ont besoin de deniers publics peuvent, du moins indirectement, participer par le biais du processus budgétaire général et par le "lobbying". Il appartient à l'employeur de concilier ces revendications contradictoires lorsqu'il essaie de protéger sa position tant à la table des négociations que dans l'arène politique. Les employés n'ont donc dans l'absolu aucun droit de faire valoir leurs réclamations, et ils se retrouvent devant un employeur enfermé dans un dilemne, puisqu'il ne dispose que d'un montant d'argent limité pour répondre à de multiples requêtes qui s'ajoutent à celles qui ont été exprimées par la voie de la négociation collective.
>
> Par ailleurs, aucun groupe d'intérêt n'est en mesure d'influencer un arbitre de quelque façon que ce soit, et il arrive parfois que des

sentences arbitrales soient rendues sans que l'on ait pris en considération la capacité de payer de l'employeur public.[22]

Il convient de noter que de nombreuses municipalités se plaignent aujourd'hui des résultats obtenus par la voie de l'arbitrage obligatoire, une procédure très différente de l'arbitrage contractuel.[23] Dans ce dernier cas, la décision de recourir à l'arbitrage appartient aux parties elles-mêmes. La Commission estime que si l'arbitrage est contractuel, il y a davantage de chances pour que les modalités et les conditions de la convention collective soient en harmonie avec les réalités du marché.

La Commission est d'avis que si l'arbitrage comporte certains mérites, il peut parallèlement être à l'origine de certains problèmes, comme le montre d'ailleurs la situation actuelle des pompiers. On a pris depuis tellement longtemps l'habitude de soumettre les différends à l'arbitrage qu'on se demande maintenant si les salaires et les avantages connexes dont bénéficient les pompiers ne sont pas devenus totalement irréalistes. En dépit des dangers que comporte le métier de pompier, le service de lutte contre l'incendie de la ville de Fredericton a reçu au cours des dix dernières années au moins 150 demandes pour chaque offre d'emploi publiée. La Commission recommande par conséquent que les pompiers aient le droit de recourir aux sanctions économiques pour résoudre leurs conflits de travail.

Si l'on considère que les pompiers fournissent à la population un service essentiel, il n'y a aucune raison de les traiter différemment des autres groupes d'employés qui fournissent, eux aussi, des services essentiels. La Commission préconise par conséquent de modifier la loi pour accorder aux pompiers un statut identique à celui des autres employés prestataires de services essentiels. Les pompiers devraient être en droit de déclencher une grève dans la mesure où l'on peut prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité du public.

---

22 George W. Adams, "The Ontario Experience with Interest Arbitration", Industrial Relations, Vol. 36, n° 1.

23 Voir le rapport publié dans le Daily Gleaner au sujet de l'arbitrage entre la ville de Fredericton et l'Association internationale des pompiers, section locale 1053; numéro du 15 mai 1987.

VII. CONCLUSION

Il existe manifestement d'importantes différences entre la négociation dans le secteur public et la négociation dans le secteur privé. Les autorités législatives ont d'ailleurs reconnu la réalité de ces différences en promulguant la Loi relative aux relations de travail dans les services publics. Elles ont également reconnu qu'il existait des nuances au sein même des divers groupes du secteur privé. C'est ainsi que l'on a promulgué des dispositions spéciales sur les grands projets et l'industrie de la pêche au Nouveau-Brunswick. (Voir les articles 144 à 158 de la Loi sur les relations industrielles, et la Loi sur les négociations dans l'industrie de la pêche.) La Commission estime qu'il faut tenir compte des différences entre la négociation dans le secteur public et la négociation dans le secteur privé. Il faudrait à cette fin insérer dans la Loi sur les relations industrielles, des dispositions spéciales ou encore promulguer une loi qui s'intitulerait "Loi sur les relations de travail dans les services municipaux", qui comprendrait des clauses législatives expressément conçues pour tenir compte des caractéristiques particulières des relations entre employeurs et employés dans le secteur municipal. Si l'on décide d'utiliser la Loi sur les relations industrielles[24] pour réglementer les relations de travail dans le secteur municipal, il conviendrait d'apporter à ce texte certaines modifications pour créer au sein de la Commission des relations industrielles (CRI) une division municipale et de prévoir une représentation des employeurs et des employés du secteur municipal.

---

24 L'article 117 de la Loi sur les relations industrielles autorise le président à constituer à l'occasion et selon les besoins d'autres divisions de la CRI.

3e PARTIE L'ORGANISATION DES PARTIES AUX FINS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

I. L'UNITÉ DE NÉGOCIATION APPROPRIÉE (EMPLOYÉS)

A. L'ACCRÉDITATION

La Commission a constaté que la plupart des employés municipaux habilités à présenter une demande d'accréditation syndicale l'avaient fait. Elle n'a donc reçu qu'un très petit nombre d'exposés sur le processus d'accréditation. La Commission estime cependant qu'il convient de faire à ce propos les quelques remarques suivantes.

Au Nouveau-Brunswick, la législation du travail accorde aux salariés le droit de se regrouper pour négocier collectivement avec leur employeur. Il s'agit là d'un des principes fondamentaux de la législation en question. La loi établit par ailleurs le cadre et les modalités de l'action collective auxquels les employés doivent se conformer. Il s'agit en fait pour le groupe de travailleurs de présenter à la Commission des relations industrielles (CRI) une demande d'accréditation et de montrer qu'il constitue une unité appropriée de négociation collective et que la demande en question est appuyée par une majorité d'employés. Une fois accréditée, l'unité peut agir en qualité de représentant exclusif de tous les salariés membres, et elle doit entamer la négociation avec l'employeur et la poursuivre jusqu'à ce qu'elle ait signé une convention collective.

Au cours de la négociation, chaque partie est en droit de poursuivre ses intérêts légitimes. Nul n'est autorisé cependant à se livrer à une quelconque pratique déloyale. Ainsi, un employeur ne peut entreprendre aucune activité susceptible de saper l'autorité déléguée au syndicat de négocier au nom de ses membres.

On admet généralement que la meilleure convention collective qui soit est celle que les parties ont elles-mêmes élaborée. Cette assertion se justifie par le fait qu'il y a plus de chances pour qu'un syndicat et un employeur acceptent une relation de travail s'ils en ont eux-mêmes défini les modalités,

que si elle leur a été imposée par un arbitre ou par une loi. On considère même que le processus de la négociation constitue la meilleure méthode pour parvenir à un accommodement et à un compromis. Qui mieux que les parties elles-mêmes connaissent leurs objectifs économiques et sociaux? Chaque partie est en droit de négocier avec fermeté pour parvenir à une entente qu'elle estime acceptable.

Le droit de participer aux négociations collectives ne donne pas à l'une ou à l'autre partie le droit d'obtenir gain de cause sur l'une ou la totalité des conditions de travail désirées. Il donne simplement aux parties la possibilité d'essayer d'atteindre leurs objectifs. Compte tenu des réalités économiques, politiques et sociales, il peut arriver, dans une situation donnée, que l'on aboutisse à un résultat bien différent.

Si elles ne parviennent pas à régler leurs différends autour de la table des négociations, les parties peuvent recourir à des moyens de pression économiques. On admet généralement que, dans le secteur privé, ces derniers constituent la meilleure méthode pour résoudre les différends entre les parties, puisque ce sont elles qui en subissent les conséquences. Dans le secteur public, en revanche, chacun sait que l'employeur fournit en général de nombreux services qui peuvent être assimilés à des services essentiels. Or la "santé ou la sécurité publique" pourraient être mises en danger si ces services n'étaient plus assurés. La Commission estime par conséquent qu'il convient de prendre certaines mesures pour assurer la protection du public dans l'éventualité d'une grève ou d'un lock-out.

B. LES UNITÉS DE SURVEILLANTS/UNITÉS DE NON-SURVEILLANTS

Les autorités législatives ont adopté diverses formes de textes de loi donnant certains droits aux travailleurs municipaux. L'article 74 de la Loi sur les municipalités, par exemple, stipule que les "fonctionnaires supérieurs nommés" d'une municipalité ne peuvent être renvoyés que pour un motif valable sanctionné par au moins les deux tiers des voix des membres du conseil municipal. En promulguant ce texte, les autorités législatives ont conféré aux "fonctionnaires supérieurs nommés" des municipalités un privilège dont ne bénéficient pas les autres employés du secteur public. Cet avantage leur

procure une sécurité d'emploi assez solide. En outre, la plupart des conventions collectives accordent aux employés municipaux d'importants avantages, dont la sécurité d'emploi.

Certains employés municipaux qui exercent des fonctions de surveillance ne bénéficient pas des avantages conférés à leurs collègues par la Loi sur les relations industrielles et la Loi sur les municipalités, et ils n'ont par conséquent aucune véritable sécurité d'emploi. La Commission estime que ce groupe de travailleurs devrait avoir le droit d'agir collectivement pour améliorer ses conditions de travail.

La fonction essentielle du personnel de direction est de prendre des décisions. Nombreux sont les salariés municipaux qui ne sont protégés ni par la Loi sur les relations industrielles, ni par la Loi sur les municipalités et qui ne sont pourtant pas assimilés à des cadres, parce qu'ils ne prennent pas véritablement de décisions de gestion. Leurs fonctions essentielles consistent davantage à surveiller les opérations municipales et à communiquer leurs constatations à de hauts fonctionnaires habilités à prendre des décisions pour le compte de la municipalité. La Commission est d'avis que ces employés municipaux exerçant des fonctions de surveillance devraient pouvoir se regrouper en unités distinctes en vue de promouvoir leurs intérêts économiques. Certes, cette mesure pourrait obliger à modifier la définition du mot "employé", telle qu'on la trouve dans la Loi sur les relations industrielles.

Les autorités législatives ont admis le principe de la constitution d'unités d'employés surveillants, qui est énoncé dans la Loi relative aux relations de travail dans les services publics; le paragraphe 24(5) de cette dernière se lit comme suit :

> Pendant la période d'accréditation initiale, un groupe d'employés ne peut être admis par la Commission comme constituant une unité qualifiée pour négocier collectivement que si cette unité est formée...
> c) de tous les employés d'un groupe d'occupation dont les fonctions comprennent la surveillance d'autres employés dans ce groupe d'occupation.

La Commission est d'avis que si la constitution d'unités d'employés surveillants peut être justifiée dans les services publics provinciaux, elle peut l'être tout autant dans le secteur municipal.

Il convient de noter qu'il existe une unité d'employés surveillants aux termes de la partie 1 de la Loi relative aux relations de travail dans les services publics. Aux termes de la partie 2, il y a une unité d'employés surveillants dans la catégorie scientifique et professionnelle pour les surintendants de districts scolaires, une pour les agents des services administratifs des niveaux I-IV, et enfin une pour les surveillants de l'entretien et les comptables d'écoles des niveaux I-III. En vertu de la partie 4 de la loi, il existe une unité séparée pour les superviseurs et les surveillants d'équipe dans la catégorie technique et pour les superviseurs dans la catégorie administrative, et il y a un groupe d'employés exerçant des fonctions de supervision dans la catégorie d'occupation.

La Commission pense qu'une réforme des textes législatifs qui permettrait la création au sein du secteur municipal d'unités regroupant les employés exerçant des fonctions de surveillance déboucherait sur la formation de nouveaux groupements de négociation. Il faut s'attendre que les nouvelles unités seront formées en majorité d'employés se syndiquant pour la première fois, mais elles pourront comprendre également des "surveillants" déjà membres d'une autre unité de négociation. Cette éventualité ne devrait pas perturber les relations de travail au sein du secteur municipal.

Dans certains services municipaux, un nombre très restreint d'employés se sont vu refuser le droit d'appartenir à une unité de négociation sous le prétexte qu'ils exerçaient des fonctions de direction. La Commission est d'avis que la création d'unités de "surveillants" permettra de rétablir l'équilibre entre la haute direction, les surveillants et les travailleurs. En conférant au personnel exerçant des fonctions de surveillance le droit à la négociation, il serait possible d'atteindre cet équilibre tout en évitant les problèmes qu'entraînerait probablement la promulgation d'une loi qui viserait à réduire le droit actuel à la négociation collective dont jouissent les unités existantes. La constitution au sein du service de police d'unités de surveillants permettrait en fait de résoudre un certain nombre des problèmes soulevés par les chefs de police.

La Commission est d'avis que les unités de surveillants et de non-surveillants ne devraient pas être affiliées au même syndicat. En effet,

le syndicat a un devoir de juste représentation à l'égard de ses membres. Il peut y avoir dans certains cas un conflit entre un membre d'une unité de non-surveillants et un membre d'une unité de surveillants. Au dire de la Commission, il est impossible à un syndicat de remplir son devoir de juste représentation si ces deux employés y appartiennent. Il conviendrait que les unités de "surveillants" finissent par adhérer à un syndicat distinct. Elles pourraient alors mettre en commun leurs ressources et élaborer des stratégies.

C. LES UNITÉS MIXTES DE NÉGOCIATION

En 1985, le paragraphe 13(3) de la Loi sur les relations industrielles a été modifié pour permettre aux pompiers appartenant à des unités mixtes de négociation de déposer auprès de la Commission des relations industrielles (CRI) une requête en vue de former leur propre unité.[1] Cette modification a été rendue nécessaire par le refus du ministre de soumettre à l'arbitrage les impasses de négociation concernant des pompiers membres d'une unité mixte. Cette modification n'aurait pas été nécessaire si l'arbitrage obligatoire n'avait pas existé. En dépit du fait que la plupart des agents de police de la province ne font pas partie d'unités mixtes, la Commission recommande de modifier la législation afin que les membres d'unités mixtes puissent former leur propre groupement de négociation, après en avoir fait la demande à la CRI.[2]

Dans une autre partie du présent rapport, la Commission a recommandé l'adoption du processus de désignation. On s'attend que les niveaux de désignation soient beaucoup plus élevés pour certains groupes d'employés que pour d'autres. Il est possible par conséquent que des groupes d'occupation veuillent former leurs propres unités de négociation. Tel pourrait être le

---

1 Le paragraphe 13(3) de Loi sur les relations industrielles énonce : "Lorsque la Commission a crédité un syndicat comme agent négociateur d'une unité de salariés comprenant des membres d'un service d'incendie et d'autres salariés et que l'agent négociateur demande à la Commission une accréditation distincte pour une unité de salariés ne comprenant que les membres du service d'incendie, ceux-ci sont réputés constituer une unité habile à négocier collectivement."

2 À l'heure actuelle, Grand Bay et Sackville sont les seules municipalités où il existe des unités mixtes de négociation comprenant des agents de police et des membres d'autres catégories de professionnels.

cas notamment si, au sein d'une même unité mixte de négociation, un groupe d'occupation estimait que la meilleure façon de promouvoir ses intérêts consisterait à emprunter la voie de la grève ou du lock-out, tandis que les membres d'un autre groupe, soumis à de hauts niveaux de désignation, parvenaient à la conclusion que la meilleure façon de défendre leurs intérêts serait de recourir à l'arbitrage, puisque dans leur cas, la grève serait inefficace. L'agent négociateur d'une unité mixte peut à tout moment présenter à la CRI une demande d'accréditation visant spécialement un groupe d'employés membres de l'unité mixte.

II. L'UNITÉ DE NÉGOCIATION APPROPRIÉE (EMPLOYEURS)

Au cours des audiences publiques, il est apparu à la Commission que de nombreuses municipalités du Nouveau-Brunswick n'avaient pas à leur disposition les ressources humaines et financières nécessaires pour établir avec le Syndicat canadien de la Fonction publique (SCFP) des relations de travail efficaces. Dans la plupart des cas, les municipalités ne disposent pas de hauts fonctionnaires ayant la formation et l'expérience voulues dans le domaine des relations du travail. En fait, les employés chargés de cette question s'occupent en règle générale de gestion du personnel.

La Commission estime que la gestion du personnel et la conduite des relations du travail sont deux choses très différentes. Pour être en mesure d'établir de saines relations de travail, il est indispensable de saisir la dynamique du mouvement ouvrier et les tactiques de négociation. En outre, il arrive souvent que les municipalités du Nouveau-Brunswick, en particulier les plus petites, n'aient pas les moyens financiers de s'offrir les services de conseillers en relations du travail. Les spécialistes coûtent cher.

Il est également apparu au fil des audiences publiques que de nombreux conseils municipaux saisissaient mal les principes fondamentaux des relations du travail. Il n'y a rien d'étonnant à cela puisqu'il s'agit d'un domaine extrêmement spécialisé, et l'on n'attend pas de la plupart des conseillers qu'ils aient acquis des compétences en la matière. Il est important cependant que les conseils municipaux puissent bénéficier, pour un coût raisonnable, des

services de spécialistes du travail en matière de relations. Malheureusement, la plupart des municipalités n'ont à leur disposition aucun "vétéran" du domaine en qui elles puissent avoir confiance. La raison en est, semble-t-il, que les relations du travail ne sont pas l'une de leurs priorités et que les municipalités ne peuvent pas ou ne veulent pas consacrer à cet aspect les ressources humaines et financières appropriées. De l'avis de la Commission, les municipalités du Nouveau-Brunswick devraient attacher davantage d'importance aux relations du travail.

En revanche, le SCFP est un grand syndicat national, solidement financé et partisan des tactiques dures et agressives. Ses négociateurs reçoivent une formation spécialisée dans le domaine des relations du travail et des tactiques de négociation. En outre, les relations du travail constituent pour eux une activité à plein temps, ce qui leur permet d'acquérir une vaste expérience.[3] Par ailleurs, le SCFP dispose d'une bonne organisation provinciale et peut, par conséquent, se tenir informé des tendances et des évolutions constatées dans toutes les régions de la province. De par son organisation, l'ampleur de ses ressources financières et la formation de son personnel, le SCFP constitue un adversaire de taille à la table des négociations. Les municipalités du Nouveau-Brunswick sont certainement conscientes de cette réalité, mais elles n'ont encore rien fait pour relever le défi.

Grâce à sa structure provinciale, le SCFP est en mesure de négocier non seulement à l'échelle de la municipalité, mais aussi à celle de la province. La Commission est d'avis que le SCFP détermine en fait ses priorités en matière de négociation sur une base provinciale, ce qui lui permet par la suite de créer des précédents dans diverses municipalités, puis de s'en servir pour imprimer une direction à ses initiatives dans l'ensemble de la province.

Les municipalités du Nouveau-Brunswick n'ont pas réussi jusqu'à présent à s'organiser d'une manière qui leur permette de réagir avec efficacité aux tactiques de négociation adoptées par le SCFP. Elle ont formé, comme on le

---

[3] La section du Nouveau-Brunswick du Syndicat canadien de la Fonction publique représente vingt mille travailleurs répartis dans l'ensemble de la province. (Source : Mémoire du SCFP daté du 9 octobre 1986, page 1.)

sait, le Conseil provincial-municipal du Nouveau-Brunswick. Cette instance constitue un centre d'échange d'informations et une tribune où l'on discute des stratégies de négociation, mais elle n'a pas permis aux municipalités du Nouveau-Brunswick d'élaborer une structure qui leur permette d'unir leurs forces pour contrer les tactiques de négociation du SCFP. On a proposé que le Conseil provincial-municipal soit utilisé en quelque sorte comme un réservoir de spécialistes en relations du travail dont les municipalités pourraient se servir pour négocier et faire appliquer leurs conventions collectives.

Dans l'industrie de la construction, les employeurs ont connu un grand nombre de problèmes identiques à ceux que vivent actuellement les municipalités du Nouveau-Brunswick. Ils n'avaient en effet qu'une compétence limitée en matière de relations du travail, ils possédaient peu de ressources financières et peu de cohésion. Parallèlement, ils devaient faire face à des syndicats aussi forts qu'agressifs. Dans son Rapport sur les relations industrielles dans l'industrie de la construction du sud du Nouveau-Brunswick, H.D. Woods écrit :

> L'agrément a tout d'abord été recommandé par Arthurs et Crispo comme un moyen de remédier au déséquilibre du pouvoir de négociation entre les syndicats et les employeurs, dans l'industrie de la construction. Leur raisonnement était à peu près celui-ci : la législation cana- dienne en matière de relations ouvrières est fondée sur "l'hypothèse que l'équilibre du pouvoir, dans les relations entre salariés et em- ployeurs, constitue un objectif public souhaitable". Pour la partie salariale, l'introduction de l'accréditation était destinée à raf- fermir le pouvoir des salariés en protégeant leur droit de se syndi- quer sans être inquiétés par les employeurs ou par des tiers, et en particulier en imposant aux employeurs l'obligation de reconnaître un syndicat appuyé par la majorité et de négocier de bonne foi avec lui dans le but de conclure une convention collective.
>
> ... L'agrément devait faire pour les associations patronales ce que l'accréditation fait pour les syndicats; elle était censée protéger collectivement les employeurs en forçant les syndicats à reconnaître les associations regroupant la majorité des employeurs et à négocier avec ces associations plutôt qu'avec chacun des employeurs représentés par l'association patronale, même si chacun de ces em- ployeurs était agréé par le syndicat concerné. En d'autres termes, tout comme dans l'accréditation, le droit exclusif de négocier est transféré de chacun des salariés au syndicat accrédité, l'agrément transfère le droit de négocier de l'employeur à l'association patronale.[4]

---

4 H.D. Woods, Rapport sur les relations industrielles dans l'industrie de la construction du sud du Nouveau-Brunswick (Fredericton : Province du Nouveau-Brunswick, 1981), pp. 289-291.

Il existe diverses formes d'agrément. Au Nouveau-Brunswick, la formule adoptée par l'industrie de la construction est la suivante. Une association d'employeurs peut présenter à la CRI une demande en vue de devenir l'agent négociateur agréé de tous les employeurs d'une région géographique donnée et d'un secteur de l'industrie. Cette association doit remplir certaines conditions prescrites par la CRI; elle doit notamment constituer une unité habile à négocier collectivement, et sa requête doit avoir reçu l'appui de la majorité des employeurs syndiqués dans la région géographique et le secteur visés. Tous ces derniers sont autorisés à voter, qu'ils soient ou non membres de l'association d'employeurs. Celle-ci doit obtenir l'appui de la majorité des employeurs qui emploient une majorité des salariés dans la région géographique et le secteur en question. L'agrément donne à l'association d'employeurs le droit de négocier au nom de tous les employeurs syndiqués de ladite région et dudit secteur, qu'ils soient ou non membres de l'association.

La formule d'agrément que la Commission recommande pour le secteur municipal s'inspire du système en vigueur en Colombie-Britannique, qui est sensiblement différent de celui retenu par l'industrie de la construction au Nouveau-Brunswick. La Commission préconise pour le secteur municipal un régime d'agrément volontaire. Ainsi, avant d'agréer une association d'employeurs, la CRI devrait s'assurer que tous les employeurs dont le nom figure dans la demande d'agrément syndical constituent un groupe habile à négocier collectivement et que tous les membres de l'association requérante sont en faveur de la demande. Après l'agrément, l'association d'employeurs n'aurait le droit de négocier qu'au nom de ses membres. Toutefois, une fois l'association agréée, on ne peut s'en retirer qu'après avoir présenté à la CRI une demande à cet effet, au minimum un mois avant la date prévue pour la présentation de la mise en demeure de négocier, au cours de la période de deux mois précédant immédiatement l'expiration de la conven- tion collective.

En dépit du fait que la formule d'agrément en vigueur en Colombie-Britannique est généralement réputée la plus faible de toute l'industrie de la construction, du fait qu'elle s'applique uniquement aux

membres de l'association d'employeurs ayant librement consenti à y adhérer, la Commission est d'avis qu'il s'agit du régime le plus indiqué pour le gouvernement municipal. Si l'on veut que l'agrément puisse fonctionner dans le secteur municipal, la décision d'adhérer à une association d'employeurs doit être prise par l'employeur municipal qui représente l'électorat au sein de la municipalité. La Commission estime que dans un système de gouvernement responsable, dirigé par des représentants élus, ces derniers ne sauraient être privés de leur mandat de négocier avec leurs employés que s'ils y ont librement consenti. Toutefois, si les représentants élus décident qu'il est dans l'intérêt de la municipalité de s'associer avec d'autres employeurs municipaux et de négocier collectivement, la loi devrait prévoir un mécanisme permettant d'atteindre cet objectif.

La Commission recommande la promulgation d'un texte de loi qui autoriserait les municipalités à se liguer et à recevoir leur agrément en qualité d'associations d'employeurs habiles à négocier. De l'avis de la Commission, il convient d'autoriser les municipalités à s'associer au niveau régional ou en fonction de leur statut de cité, de ville ou de village. Les membres de l'association d'employeurs agréés seraient, dans ce cas, liés par les conventions collectives négociées par elle.

Une fois agréée, l'association d'employeurs doit assumer l'entière responsabilité de la négociation avec les groupes d'employés. Après avoir adhéré à une association d'employeurs, la municipalité doit déterminer avec les autres membres l'ordre des priorités à adopter.

Il conviendrait que les municipalités du Nouveau-Brunswick apportent un plus grand soin à l'application de leurs conventions collectives si elles veulent que l'agrément réussisse. Il faudrait instaurer des mécanismes qui permettraient à toutes les municipalités membres d'une association donnée d'appliquer uniformément les conventions collectives. En outre, les municipalités doivent être disposées à consacrer aux relations du travail les ressources humaines et financières nécessaires. Elles devront notamment attacher davantage d'importance à ces relations, dispenser à leurs employés une formation à cet égard et au sujet des tactiques de négociation et enfin, veiller à ne confier la gestion de ces questions qu'à des personnes

expérimentées. Il est important de souligner que les municipalités sont des organismes fortement travaillistiques et que leurs programmes visent essentiellement le public. C'est pourquoi il est particulièrement important que les municipalités du Nouveau-Brunswick établissent de saines relations de travail, si elles veulent pouvoir compter sur une main-d'oeuvre plus motivée et plus productive.

4e PARTIE DÉFINITION DES SERVICES ESSENTIELS

Si la définition d'un service essentiel est loin de faire l'unanimité, la question de savoir comment définir un tel service est plus controversée encore. Il existe au Canada plusieurs définitions utilisées pour décrire les services essentiels. La Commission est d'avis que l'on a employé, en fait, de nombreuses définitions pour décrire un même objectif, soit la protection du public pendant une grève. C'est en fin de compte aux commissions et aux tribunaux chargés d'appliquer la législation qu'il appartient de déterminer l'étendue de la protection à offrir au public. Ces deux instances jouent un rôle-clef dans le fonctionnement du système.

La Commission estime que le paragraphe 50(1) de la Loi relative aux relations de travail dans les services publics donne une définition praticable des services essentiels. Dans l'exercice de ses responsabilités, la Commission des relations de travail dans les services publics est tenue de veiller à ce que la "santé ou la sécurité publique" soit protégée. En vertu du paragraphe 91(6) de la Loi sur les relations industrielles régissant les grèves dans la police, le ministre est tenu de "prendre des dispositions appropriées pour la sécurité publique". La Commission croit qu'il convient d'assurer non seulement la santé et la sécurité du public, mais aussi sa sûreté.

La Commission n'admet pas les recommandations du Comité de négociation de la police, qui définissent le service essentiel comme étant celui qui, s'il n'est pas assuré, suppose un danger "de mort ou de mutilation". La Commission estime que cette définition d'un service essentiel est trop restreinte et qu'elle ne suffit pas à préserver la confiance du public dans l'éventualité d'une grève.

La Commission recommande que l'on utilise, pour définir les services essentiels dans le secteur public, la définition qui en est donnée dans la Loi relative aux relations de travail dans les services publics. Elle est d'avis que cette définition est de nature à inspirer confiance au public dans le système des relations du travail et à permettre aux parties de se faire une idée plus précise de la notion de service essentiel.

5e PARTIE LA DÉSIGNATION

I. LA DÉSIGNATION ET LES AUTRES SOLUTIONS

Il convient de rappeler que la négociation collective a pris naissance dans le secteur privé. À l'époque où cette forme de négociation n'en était encore qu'à ses débuts, les conditions économiques, politiques et sociales du Canada étaient très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. En fait, les doctrines fondamentales ont considérablement changé depuis, sur les plans politique, économique et social. Les municipalités se sont agrandies, elles ont acquis de l'importance et elles ont assumé la responsabilité d'offrir aux citoyens de nombreux services. Parallèlement, la vie est devenue plus complexe, et des liens d'interdépendance se sont établis. À cause de ces tendances et conditions nouvelles, il a fallu apporté d'importantes modifications au régime des négociations collectives. L'acquisition par le secteur public de droits de négociation a soulevé de nouveaux problèmes. L'un de ces problèmes tient au mode de résolution des impasses de négociation dans le secteur public. D'une façon générale, on admet qu'il faut donner aux employés du secteur privé le droit de recourir aux sanctions économiques pour atteindre leurs objectifs de négociation. De la même façon, on reconnaît généralement que les employeurs du secteur privé ont le droit de lock-outer leurs salariés pour atteindre, eux aussi, leurs objectifs à la table des négociations. Il ne semble pas cependant que ces questions fassent l'unanimité au sein du secteur public. Les solutions adoptées en la matière varient d'une juridiction à l'autre.

La définition même du service essentiel fait l'objet de nombreux débats. De l'avis de la Commission, les services essentiels sont uniquement les services indispensables à la "santé, à la sûreté ou à la sécurité publique". Un service qui ne constitue pas plus qu'un agrément pour le confort du public ne saurait être assimilé à un service essentiel. Il semble qu'il y ait consensus sur la définition des intérêts qui doivent être protégés. La difficulté apparaît lorsqu'il s'agit de définir la réaction qu'il convient d'adopter dans une situation donnée. L'attitude choisie doit se caractériser par la souplesse et concilier à la fois les intérêts des parties et ceux du public.

La Commission a conclu qu'il fallait faire preuve de souplesse pour définir un service essentiel; cette constatation a d'ailleurs été confirmée par un sondage mené par la Commission. Celle-ci a en effet interrogé toutes les personnes qui s'étaient présentées aux élections tenues en 1986 au Nouveau-Brunswick, dans les municipalités et les conseils scolaires. On a supposé que ces candidats connaissaient les besoins de leur collectivité. Les résultats du sondage ont montré que la définition d'un service essentiel variait selon que la personne interrogée avait ou non vécu une grève ou un lock-out, et selon les caractéristiques particulières propres à sa collectivité. Le sondage a révélé par ailleurs que la définition donnée d'un service essentiel variait également en fonction de la taille et de l'emplacement de la municipalité. Ainsi, l'enlèvement de la neige est jugé beaucoup plus important dans le nord du Nouveau-Brunswick que dans le sud.

La Commission croit que les employés du secteur municipal devraient avoir le droit de participer à une action collective et de recourir notamment à des sanctions économiques pour atteindre leurs objectifs dans la négociation. De la même façon, les employeurs municipaux devraient pouvoir faire usage de ces sanctions pour réaliser, eux aussi, leurs objectifs. Parallèlement, la Commission reconnaît toutefois qu'il existe d'importantes différences entre le secteur privé et le secteur municipal. On admet généralement que dans le secteur privé, ce sont les parties elles-mêmes qui subissent les conséquences des sanctions économiques qu'elles imposent. Dans le secteur municipal, en revanche, on reconnaît que les sanctions économiques peuvent avoir des répercussions non seulement sur les parties, mais également dans une large mesure sur le public. Même si la Commission reconnaît aux parties le droit d'imposer des sanctions économiques, elle estime que ce droit doit être limité afin que le public puisse continuer de bénéficier des services essentiels. Dans une société libre et démocratique, les droits des parties doivent être limités, dans une mesure raisonnable. Enfin, la Commission ne pense pas qu'il faille envisager les droits des parties ou ceux du public en termes absolus. Il faudrait plutôt que les droits de chacun servent de point de départ dans le cheminement vers un compromis acceptable.

Au Nouveau-Brunswick, le droit de grève est restreint de trois façons : par l'arbitrage, par les plans d'urgence et par la désignation. Chacune de ces méthodes comporte ses avantages et ses inconvénients.

A. L'ARBITRAGE

L'arbitrage est une procédure servant à régler un litige par l'intermédiaire d'une tierce partie, en cas d'impasse dans la négociation. L'arbitrage peut être volontaire ou obligatoire, et les parties peuvent avoir diverses raisons d'y recourir. Si l'on choisit l'arbitrage pour sortir d'une impasse de négociation, il devient inutile de prévoir des mesures pour protéger "la santé, la sûreté ou la sécurité publique". À l'heure actuelle, c'est l'arbitrage obligatoire qu'utilisent les pompiers pour résoudre une éventuelle impasse dans leurs négociations. Pour une discussion plus détaillée de l'arbitrage, consulter les pages 89 à 103 du présent rapport.

B. LES PLANS D'URGENCE

Pour permettre le règlement des impasses de négociation dans les services de police municipaux, tout en garantissant l'adoption de "dispositions appropriées pour la sécurité publique", les autorités législatives ont inséré dans la Loi sur les relations industrielles, les paragraphes 91(5) et 91(6) qui se lisent comme suit :

> 91(5) Nonobstant toute disposition de la présente loi, lorsque le présent paragraphe est applicable, nul agent de police qui est un salarié dans le sens du paragraphe 1(3) ou (3.1), ne doit faire la grève ni continuer à faire la grève et nulle municipalité ou nul comité des services de police qui est un employeur dans le sens de ce paragraphe, ne doit causer de lock-out à ce salarié ni continuer de le lui causer, quand un décret est passé par le lieutenant-gouverneur en conseil interdisant soit la grève ou le lock-out, soit le maintien de l'une ou de l'autre.
>
> 91(6) Le paragraphe (5) est applicable lorsque, sur un rapport du Ministre, le lieutenant-gouverneur en conseil est d'avis que le syndicat ou la municipalité en cause n'a pas pris, est dans l'impossibilité de prendre, ou peut se trouver vraisemblablement dans l'impossibilité de prendre des dispositions appropriées pour la sécurité publique. 1971, chap. 9, art. 92.

Même si le paragraphe 91(6) stipule clairement que les parties doivent "prendre des dispositions appropriées pour la sécurité publique", il n'existe aucune loi donnant des lignes directrices précises quant au degré de protection à offrir et à la manière dont il convient de l'assurer. Par suite d'un certain nombre de grèves survenues dans les services de police municipaux, le premier ministre de la province a créé en 1980 le Comité de négociation de la police, qu'il a chargé d'enquêter sur les relations de travail dans ces services. Dans son rapport, le comité recommandait l'adoption d'un système uniforme garantissant la sécurité publique dans l'ensemble des municipalités du Nouveau-Brunswick. Toutefois, le comité reconnaissait parallèlement que le pourcentage des effectifs de l'unité de négociation requis pour assumer les responsabilités déléguées aux parties en vertu du paragraphe 91(6) de la Loi sur les relations industrielles, tel que les parties l'interprétaient, pouvait varier en fonction de la taille de la municipalité. Par conséquent, le Comité a recommandé que, pendant une grève des services de police, des effectifs de l'unité de négociation restent en poste selon les pourcentages suivants :

a) vingt pour cent de l'unité de négociation dans les municipalités dotées d'un corps de police de plus de cinquante personnes;

b) trente pour cent, dans les municipalités dotées d'un corps de police comprenant entre onze et cinquante personnes; et

c) quarante pour cent dans les municipalités dotées d'un corps de police comptant moins de onze personnes.

Le comité a également suggéré : a) que les services essentiels soient définis comme étant ceux en l'absence desquels il y a danger de mort ou de mutilation; b) que tous les membres de l'unité de négociation se tiennent prêts à intervenir en cas d'extrême urgence; c) que ce soient les agents de police eux-mêmes qui décident des appels auxquels il convient de répondre; d) que le syndicat fournisse la main-d'oeuvre requise aux termes du plan et enfin, e) que les autos-patrouilles identifiées ne soient conduites que par des membres de l'unité de négociation. Si ces propositions ont été adoptées par les syndicats de police de la province, elles ont par contre été rejetées par de nombreuses municipalités. Des représentants du patronat et des syndicats se sont donc retrouvés devant le Conseil des relations industrielles du Nouveau-Brunswick pour discuter plus en détail de l'élaboration de plans d'urgence. Les parties se sont mises d'accord sur de nombreuses questions,

mais les problèmes suivants n'ont pas pu être résolus :

a) qui, du patronat ou des membres syndiqués, doit décider à quels appels il convient de répondre, et

b) la question de savoir si les patrouilles régulières doivent être assurées pendant une grève de la police.

Le conseil n'ayant pas réussi à régler ces questions en souffrance, il n'existe toujours pas à l'heure actuelle de lignes directrices sur la manière dont les parties doivent procéder pour "prendre des dispositions appropriées pour la sécurité publique".

Le principe qui sous-tend le paragraphe 91(6) de la loi est que les parties doivent assumer la responsabilité de résoudre elles-mêmes leurs différends. La Commission accepte cette philosophie. Malheureusement, il arrive souvent, lorsque la négociation devient difficile, que les adversaires fassent appel à une tierce partie. La Commission estime que les textes de loi et les politiques gouvernementales doivent dans tous les cas être fondés sur le principe de la responsabilité des parties à l'égard du règlement de leurs différends, mais qu'il faut parallèlement reconnaître que l'intervention d'une tierce partie sera nécessaire dans certains cas. Le paragraphe 91(6) de la loi habilite le ministre du Travail à approuver, ou au contraire à rejeter, tout plan adopté par les parties. Toutefois, la loi ne lui fournit aucun mécanisme réglementaire officiel lui permettant de venir en aide aux parties lorsque celles-ci sont incapables de résoudre leurs conflits. De l'avis de la Commission, il semble évident que tout système proposé en vue de garantir au public la prestation des services essentiels pendant une grève ou un lock-out doit prévoir une méthode de règlement en cas de différend.

D'une façon générale, c'est au ministre du Travail que devrait incomber la responsabilité de faire appliquer la législation du travail dans la province. Dans certains cas, il peut arriver cependant que les circonstances obligent le Ministre à déléguer ses pouvoirs à une instance indépendante. Il est essentiel de prévoir un mécanisme par lequel on pourra décider à quelles exigences il faut satisfaire pour protéger le public pendant une grève. Les personnes chargées d'établir ces exigences doivent être considérées comme agissant dans l'intérêt du public, indépendamment de toute pression politique. Il convient que le choix final se fasse par un processus arbitral, et

non par un processus administratif. Par conséquent, la Commission est d'avis que la responsabilité d'approuver un plan visant à garantir la protection de la "santé, de la sûreté ou de la sécurité publique" doit revenir à un organisme indépendant qui pourra également imposer sa décision dans l'hypothèse où les parties ne parviendraient pas à résoudre leur différend. Cette question doit être réglée avant même que les parties en viennent à une impasse sur les modalités et conditions de la convention collective. L'une des lacunes du système actuel tient au fait que les parties ne font aucune tentative pour dresser un plan de protection du public tant qu'elles ne se trouvent pas dans une impasse. Or, il n'est guère probable que les parties soient disposées à s'entendre sur un plan d'urgence quand elles en sont rendues là. La négociation d'une convention collective doit porter davantage sur les modalités et conditions de cette dernière que sur l'élaboration d'un plan d'urgence.

C. LA DÉSIGNATION

La troisième méthode permettant d'assurer la protection de l'intérêt public dans l'éventualité d'une impasse de négociation est la désignation; c'est d'ailleurs la méthode que la Commission recommande d'adopter dans le secteur municipal. Elle est utilisée dans la fonction publique du Nouveau-Brunswick depuis 1968, année où les employés du gouvernement provincial ont mené des négociations collectives pour la première fois. Le paragraphe 50(1) de la Loi relative aux relations de travail dans les services publics se lit comme suit :

> 50(1) Nonobstant l'article 49, le président ne doit pas désigner une commission de conciliation avant que les parties ne se soient mises d'accord ou que la Commission n'ait pris une décision, conformément au présent article, au sujet des employés ou catégories d'employés de l'unité de négociation qui doivent être considérés comme employés désignés dont les fonctions sont en tout ou en partie des fonctions dont l'exercice à un moment particulier est, ou sera, nécessaire pour la santé ou la sécurité publique.

Il semble que le système de la désignation ait donné des résultats relativement satisfaisants dans la fonction publique du Nouveau-Brunswick. Les parties ont montré qu'elles étaient capables d'assurer la prestation des services essentiels pendant une grève. Il semble en outre que la désignation n'ait pas empêché les parties d'atteindre leurs objectifs dans la négociation

collective. À vrai dire, elles reconnaissent de façon générale qu'il est indispensable de mettre en place un système permettant d'assurer la protection du public pendant une grève. De plus, il convient de signaler que les parties n'ont pas cherché à remplacer le système de désignation par un autre.

La Commission estime que l'une des raisons pour lesquelles la désignation réussit aussi bien dans la fonction publique du Nouveau-Brunswick tient au fait qu'elle donne aux parties suffisamment d'indications quant aux responsabilités qui leur incombent en vertu de la loi. Ainsi, le paragraphe 50(1) définit le moment à partir duquel il convient de déclencher le processus de désignation, le paragraphe 50(2) stipule que l'employeur doit fournir à l'unité de négociation et à la Commission des relations de travail dans les services publics (CRTSP) une liste des employés désignés, le paragraphe 50(3) institue un mécanisme permettant à l'agent négociateur de rejeter la liste fournie par l'employeur, ainsi qu'une méthode de règlement des impasses et enfin, le paragraphe 50(5) prévoit que la CRTSP doit aviser les employés désignés que tel est leur statut. Un autre élément important du système ayant contribué à son acceptation dans la pratique par les parties tient au fait qu'il leur donne en priorité l'occasion de décider elles-mêmes des employés devant être désignés ou non. En fait, cette responsabilité incombe clairement aux deux parties. Dans l'hypothèse où elles n'y parviendraient pas, la loi prévoit une méthode permettant de résoudre l'impasse.

La Commission n'ignore pas que les employés comme le patronat ont demandé que l'on apporte certaines réformes au régime de désignation actuellement en vigueur dans la fonction publique du Nouveau-Brunswick.[1] La Commission du secteur public du Conseil des relations industrielles du Nouveau-Brunswick a recommandé que le processus de désignation soit terminé avant le début des négociations collectives. Dans le cas contraire, en effet, les parties sont obligées de se pencher sur la question de la désignation alors qu'elles en sont essentiellement à l'étape finale de la négociation de la convention collective. Il est essentiel qu'à ce stade du processus, les parties puissent concentrer leur attention sur les points de négociation en litige. Les

---

1 Recommandations de la Commission du secteur public, Conseil des relations industrielles, 1984.

parties ont également préconisé de conserver le même plan de désignation approuvé par la CRTSP d'une ronde de négociations à l'autre, à moins que les circonstances aient changé au point de justifier une modification. En outre, les parties ont recommandé une réforme administrative, suggérant que l'on désigne certaines fonctions, et non des personnes. Il s'agit là d'un point particulièrement important si l'on veut pouvoir garder le même plan de désignation d'une ronde de négociations à l'autre.

La Commission recommande que l'on promulgue un texte de loi énonçant les modalités d'un système de désignation qui serait applicable dans les municipalités du Nouveau-Brunswick. Nous avons déjà évoqué les multiples avantages de la désignation, et ce système est en outre bien connu des spécialistes des relations du travail du Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, il peut facilement être adapté aux besoins particuliers des employés et des salariés du secteur municipal. La Commission estime par conséquent qu'il comporte de nets avantages par rapport aux autres solutions. La désignation inspirera davantage confiance au public que la formule actuellement employée.

II. LA MISE EN OEUVRE DE LA DÉSIGNATION

A. LA PROCÉDURE INITIALE

La Commission estime que le processus de désignation doit être amorcé de la même façon dans le secteur municipal que dans la fonction publique du Nouveau-Brunswick. À moins que les deux parties n'aient convenu de soumettre à l'arbitrage une éventuelle impasse de négociation, l'employeur déclenche le processus en énonçant dans une proposition écrite la façon dont il entend garantir au public les services essentiels en cas de grève. Dans sa proposition, il doit énumérer les fonctions que des employés désignés de l'unité de négociation doivent assumer en vue d'assurer au public les services qu'il estime essentiels. Notification de cet avis doit être faite à l'agent négociateur de l'unité pertinente, au Ministre et à la Commission des relations industrielles (CRI) un an avant l'expiration de la convention collective. Dans sa proposition, l'employeur doit classer les postes

désignés en fonction de la classification, de l'appellation ou du niveau d'emploi selon le cas (par exemple, commis-dactylo, commis-dactylo III).[2] L'employeur doit également dresser une liste de tous les membres de l'unité de négociation ayant les qualifications requises pour remplir les postes désignés, en précisant, selon le cas, la classe, le niveau ou l'appellation d'emploi appropriés.

Dans les dix jours suivant la réception de l'avis de l'employeur, l'agent négociateur doit indiquer par écrit s'il accepte la proposition de l'employeur ou, au contraire, s'il la rejette, en précisant dans ce dernier cas les motifs de sa décision. L'employeur, le Ministre et la CRI devront recevoir un exemplaire de la réponse de l'agent négociateur. Si l'agent a accepté la proposition de l'employeur, ou s'il accepte par la suite une proposition modifiée, l'employeur doit soumettre le plan de désignation à l'approbation de la CRI.

Dans l'hypothèse où l'agent négociateur ou la CRI n'accepte pas la proposition de l'employeur, et si les parties n'arrivent pas à s'entendre en moins de trente jours sur un plan de désignation, le Ministre est habilité à nommer un coordonnateur, qui sera investi des mêmes pouvoirs qu'une commission de conciliation aux termes de la Loi sur les relations industrielles. Le coordonnateur devra réunir les parties dans un délai de dix jours à compter de sa nomination. Il devra faire office de président, de conciliateur, d'enquêteur factuel et de médiateur. Dans un délai de trente jours après la date de sa nomination, le coordonnateur devra communiquer au Ministre, à la CRI et aux parties toute entente que les parties auront pu conclure ou, si elles n'ont pas réussi à s'entendre, ses recommandations quant à la façon d'assurer la prestation des services essentiels. Dès qu'elle aura reçu l'accord des parties que lui aura adressé le coordonnateur, la CRI pourra approuver le plan de désignation. Dans l'hypothèse où les parties ne réussissent pas à

---

2 La Commission est consciente du fait que la complexité des procédures de classification varie d'une municipalité à l'autre et que, par conséquent, le classement des postes reflétera cette réalité. Ainsi, si une municipalité ne dispose que d'une seule secrétaire, il n'y a pas lieu de désigner ce poste par un autre terme que "secrétaire" puisqu'il n'y a, dans ce cas, aucune ambiguïté possible quant au poste dont il s'agit.

s'entendre, la CRI peut, dès qu'elle est en possession des recommandations du coordonnateur, convoquer une audience des parties dans un délai de trente jours en vue de dresser un plan de désignation. En comparaissant devant la CRI, les parties ne sont pas autorisées à présenter de nouveaux témoignages, et elles doivent se contenter de faire référence au rapport présenté par le coordonnateur.

Si l'une ou l'autre partie manque à ses obligations quant à l'élaboration du plan de désignation, le Ministre est autorisé à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour assurer le respect de la loi, notamment la nomination d'un coordonnateur. En pareil cas, ce dernier devra agir comme si les parties n'avaient pas réussi à s'entendre sur un plan de désignation.

Dans le système envisagé par la Commission, la désignation et la négociation sont deux processus distincts. C'est là un élément important si l'on veut assurer l'intégrité du système. Il est essentiel de rappeler que la Commission estime inopportun d'obliger les adversaires à consacrer une partie de leur attention au processus de désignation à un moment où la négociation en est à une phase critique. Par conséquent, la Commission aimerait que le processus de désignation soit terminé au moins sept mois avant l'expiration de la convention collective. Cette précaution permettra aux parties de mieux choisir leur voie de négociation, puisqu'elles sauront précisément ce qui risque de se produire en cas d'impasse.

De l'avis de la Commission, la fonction de la CRI devrait être l'élaboration de politiques et de lignes directrices en matière de prestation des services essentiels. Elle pourrait également exercer une fonction de supervision et s'assurer que les politiques et les lignes directrices sont appliquées de façon uniforme dans l'ensemble de la province. Le fonctionnement du système dépendra en premier lieu de la compétence du coordonnateur. Il est évident que ce dernier aura un rôle prépondérant à jouer dans le fonctionnement et dans l'amélioration du processus de désignation.

B. LES PLANS DE DÉSIGNATION ULTÉRIEURS

Si la procédure décrite plus haut dans le présent rapport ne débouche pas sur l'élaboration d'un plan de désignation, elle devra être mise en oeuvre au moment de l'expiration de la convention. Il faut préciser cependant qu'une fois qu'un plan de désignation a été approuvé par la CRI, il doit rester en vigueur au cours des négociations suivantes, à moins que les circonstances aient entre-temps évolué au point de justifier une modification du plan en vue d'assurer la prestation des services essentiels. Un an avant l'expiration de la convention collective, l'employeur devra, par notification écrite adressée à l'agent de négociation, au Ministre et à la CRI, indiquer s'il entend ou non s'en tenir à un plan de désignation établi ou s'il souhaite apporter au plan une modification motivée par une évolution sensible des circonstances influant sur la prestation des services essentiels. Si l'employeur veut apporter au plan une modification quelconque, il doit lui-même en énoncer les termes et les justifications.

Dans un délai de dix jours après la réception de l'avis de l'employeur, l'agent négociateur doit répondre par écrit à ce dernier, au Ministre et à la CRI, en indiquant s'il accepte ou non les modifications proposées par l'employeur et en précisant dans quelle mesure son syndicat entend modifier le plan de désignation en raison d'une évolution sensible des circonstances influant sur la prestation des services essentiels au public. Si le syndicat entend apporter au plan une modification quelconque, il doit en énoncer les modalités et les justifications.

Si les parties s'entendent sur un plan de désignation modifié, elles peuvent le soumettre à l'approbation de la CRI. S'il y a désaccord, l'une ou l'autre partie pourra demander au Ministre de nommer un coordonnateur qui sera chargé de déterminer si les circonstances ont changé au point d'influer sur la prestation des services essentiels au public. Le coordonnateur devra agir comme si la procédure de désignation était mise en oeuvre pour la première fois. S'il estime qu'il n'y a eu aucune évolution sensible des circonstances, le coordonnateur devra en aviser la CRI.

III. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME

A. LE RÔLE DU MINISTRE ET DE LA CRI

La Commission estime que le Ministre et la CRI auront tous deux un rôle important à jouer dans le système. Pour être efficace, celui-ci doit inspirer confiance aux parties. Son succès dépendra dans une large mesure de l'aptitude du Ministre et de la CRI à gérer le système d'une façon qui suscitera la confiance du public et des parties.

L'administration générale du système continuera d'incomber au Ministre. C'est à lui en effet qu'il revient de déterminer s'il convient de nommer un coordonnateur, et à quel moment. C'est à lui qu'appartient la décision de nommer ou non ce coordonnateur, ce qui lui permet d'exercer sur les parties une certaine pression en vue de les inciter à résoudre seules leurs différends, sans son intervention. La Commission estime que le degré de souplesse dont fera preuve le Ministre constituera un élément important du système. En outre, c'est également au Ministre qu'il incombe de veiller à ce que les parties s'acquittent de leurs obligations légales en matière de désignation. Il peut, pour ce faire, utiliser toutes les ressources mises à sa disposition pour assurer le respect de la loi.

Cependant, la Commission a recommandé de confier à la CRI l'autorité d'approuver les plans de désignation. La Commission estime en effet que ce rôle revient à la CRI, qui est une instance non politisée, composée de représentants du patronat et des employés du secteur municipal. En outre, la CRI est la mieux placée pour arbitrer les différends entre les parties. On estime également que, de par ses fonctions arbitrales et administratives, la CRI est en mesure d'établir des lignes directrices relatives à la prestation des services essentiels en cas de grève. Les lignes directrices rédigées par la CRI devraient aider tous les intéressés à s'adapter au système et à favoriser une certaine uniformité d'application dans l'ensemble de la province. On s'attend que la CRI élabore ses politiques en consultation avec les parties. Il lui incombera en outre de faire respecter les dispositions législatives portant sur la désignation.

B. L'EXTENSION DE LA CONVENTION COLLECTIVE

Il est évident que si des employés sont désignés pour assurer les services dits essentiels à la "santé, la sûreté ou la sécurité publique" pendant une grève, leurs conditions d'emploi doivent être clairement énoncées. La Commission estime que la méthode la plus équitable et la plus rapide pour élaborer les conditions d'emploi des salariés effectuant un travail "désigné" pendant une grève consiste à prolonger à leur intention l'application des clauses de la convention collective qui vient d'expirer.

C. LE RÔLE DE L'EMPLOYEUR

Dans un système de gouvernement responsable, il est évident que l'employeur municipal doit se charger d'assurer les services essentiels au public. La Commission estime que pour maintenir l'intégrité du système, l'employeur municipal doit continuer d'assumer cette responsabilité même pendant une grève. De toute évidence, il serait injuste et peu réaliste d'exiger d'un employeur municipal qu'il continue d'assumer la responsabilité du fonctionnement du système, sans lui donner parallèlement les pouvoirs requis pour s'acquitter de ce rôle. La Commission est d'avis que la gestion de la municipalité doit continuer d'incomber à l'employeur municipal pendant une grève. Le rôle d'un syndicat n'est pas de diriger la main-d'oeuvre, et il n'y a pas lieu que cela change.

D. LE RÔLE DES TRAVAILLEURS N'APPARTENANT PAS À L'UNITÉ DE NÉGOCIATION

L'objectif du processus de désignation n'est pas de limiter l'efficacité d'une grève. Il vise plutôt à garantir que le public continuera de bénéficier des services essentiels pendant une grève en désignant les fonctions qui sont essentielles à la "santé, la sûreté ou la sécurité publique", et en exigeant de certains employés de l'unité de négociation qu'ils s'acquittent de ces fonctions. Toutefois, si la désignation doit contribuer à amoindrir l'effet de la grève déclenchée par les employés membres de l'unité de négociation, il

semble juste de restreindre aussi les méthodes que l'employeur peut utiliser pour faire face à cette grève. Il est indispensable de préserver l'équilibre entre l'employeur et l'unité de négociation. Si la désignation risque de perturber l'équilibre existant, il convient de prendre les mesures voulues pour le rétablir.

L'objectif manifeste de la désignation est de faire en sorte que le personnel de l'unité de négociation assure les services essentiels. Il n'est pas possible, en revanche, de garantir la prestation des services non essentiels. De toute évidence, si l'on veut que le système fonctionne, on ne peut autoriser l'employeur à compléter les services fournis par des employés désignés en embauchant des travailleurs ne faisant pas partie de l'unité de négociation, des entrepreneurs extérieurs ou du personnel de remplacement. Une telle démarche non seulement romprait l'équilibre entre l'employeur et l'unité de négociation, mais elle créerait également de considérables frictions entre les membres de l'unité et toute autre personne travaillant pour l'employeur. La situation serait intenable.

E. LA SÉLECTION DES EMPLOYÉS DÉSIGNÉS

Pendant une grève, ce sont généralement les dirigeants du syndicat et de l'unité de négociation qui désignent les membres de l'unité qui devront exécuter les tâches permettant d'assurer la réussite de la grève. Il s'agit de fonctions qui doivent être remplies, et le syndicat doit disposer d'une marge de manoeuvre suffisamment importante pour atteindre ses objectifs. Par ailleurs, il doit être en mesure de constituer une force de grève homogène. Or, il lui est plus difficile de le faire si un plan de désignation oblige un certain nombre d'employés de l'unité de négociation à rester au travail. Pour ces différentes raisons, la Commission recommande que l'on donne à l'agent négociateur le droit de désigner les membres du syndicat qui seront chargés d'assurer les services essentiels au public. Cette disposition ne devrait pas empiéter outre mesure sur le droit de l'employeur de gérer son entreprise, puisque l'on trouvera dans le plan de désignation la liste des membres de l'unité de négociation ayant les compétences voulues pour garantir que

le public continuera de bénéficier des services essentiels. L'agent négociateur serait tenu de sélectionner les effectifs d'après la liste figurant dans le plan de désignation des employés qualifiés pour effectuer les tâches en question.

Afin de permettre à l'employeur de gérer correctement ses effectifs, l'agent négociateur devra fournir à ce dernier la liste des employés désignés, ainsi que les tâches qu'ils devront exercer, et ce dans les soixante-douze heures précédant l'heure de l'entrée en fonction des employés en question. Le préavis donné à l'employeur par l'agent négociateur ne devra en aucun cas être inférieur à soixante-douze heures. Par conséquent, l'agent négociateur devra fournir régulièrement à l'employeur des mises à jour de la liste des employés désignés.

Il convient de noter que l'agent négociateur doit également, dans les mêmes délais, informer l'employé désigné. Il lui incombe par ailleurs de veiller à ce que l'employé se présente à son poste de travail.

F. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

L'employeur est tenu d'énoncer ses exigences au moment où il soumet à la CRI son plan de désignation. Afin d'éviter tout abus, l'employeur ne doit pas être autorisé à exiger des employés désignés qu'ils effectuent des heures supplémentaires. La Commission s'attend que, si une grève est déclenchée par l'unité de négociation, l'employeur ne réussira pas à faire faire tout son travail. Il est possible que certains employeurs essaient de persuader des employés désignés de faire du surtemps afin de limiter les répercussions de la grève sur la municipalité. Pour éviter les abus, la Commission recommande donc que l'on interdise à l'employeur d'exiger des employés désignés qu'ils effectuent des heures supplémentaires.

G. LA MISE EN APPLICATION

C'est de toute évidence la CRI qui doit assumer la responsabilité de faire respecter les dispositions de la loi. C'est là un rôle qui lui revient naturellement.

La Commission est consciente du fait que l'employeur, tout comme l'agent négociateur, peut à l'occasion prendre des mesures qui violent le plan de désignation. Un employeur peut, par exemple, essayer de renforcer les effectifs désignés en confiant à d'autres employés des tâches habituellement exécutées par des membres de l'unité de négociation, en embauchant du personnel de remplacement ou en recrutant un entrepreneur extérieur. Parallèlement, on admet que l'agent négociateur peut, lui aussi, enfreindre le plan de négociation en omettant de donner à l'employeur la liste des employés désignés ou d'avertir ces derniers.

Si l'on soupçonne qu'il y a eu violation du plan de désignation, l'une des parties peut formuler une plainte à l'autre à cet effet, plainte qui sera déposée également auprès de la CRI. Il conviendra d'énoncer dans cette plainte les détails de la violation alléguée du plan de désignation, ainsi que la réparation souhaitée par la partie qui s'estime lésée. La CRI peut, dès réception de la plainte, charger un enquêteur de résoudre le différend. Ce dernier aura les mêmes pouvoirs qu'une commission de conciliation qui agirait en vertu de la Loi sur les relations industrielles. Il pourra définir lui-même la procédure à suivre, tenir une audience s'il l'estime nécessaire, et tenir compte des ouï-dire pour prendre sa décision. Il devra rendre une décision en vue de régler le différend. L'une ou l'autre partie pourra alors, dans un délai de dix jours, demander à la CRI d'annuler la décision de l'enquêteur. Cette dernière aura la même force exécutoire qu'une décision de la CRI.

La Commission est d'avis que la CRI doit être libre de nommer un enquêteur. Cette possibilité permettra à la CRI de faire pression sur les parties pour les inciter à régler elles-mêmes leurs différends. Dans certains cas, on s'attend que la CRI refuse de nommer un enquêteur précisément pour

forcer les parties à s'entendre. Il peut arriver, dans d'autres cas, que la CRI juge le grief frivole ou vexatoire et décide, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, qu'il n'y a pas lieu de nommer un enquêteur. La Commission s'attend que les enquêteurs nommés par la CRI parviendront à résoudre les différends dans les meilleurs délais.

Si l'on se penche sur la question des violations possibles du plan de désignation, deux cas de figure méritent une attention particulière. Première possibilité, le fait pour des employés non désignés d'effectuer le travail des membres de l'unité de négociation. Lorsque la violation est manifeste et que l'employeur confie à de la main-d'oeuvre non désignée le travail des membres de l'unité de négociation, la Commission est d'avis qu'il faut contraindre l'employeur à verser à l'agent négociateur un montant équivalant à la somme payée au personnel non désigné embauché pour faire ledit travail. Toutefois, pour pouvoir prétendre à cette réparation, l'agent négociateur doit prouver que les personnes intéressées savaient qu'il s'agissait d'un travail généralement accompli par des membres de l'unité de négociation. L'agent négociateur peut, pour ce faire, signifier par écrit à l'employeur que le travail en question relève bel et bien de l'unité de négociation. La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'imposer à l'employeur des sanctions lorsque les cadres dirigeants exécutent des fonctions qui sont secondaires par rapport à leurs tâches habituelles, mais dont on pourrait dire qu'elles incombent aux membres de l'unité de négociation.

Il convient de souligner que la désignation n'est qu'une méthode parmi tant d'autres que l'employeur peut utiliser pour assurer la prestation des services essentiels à la "santé, la sûreté ou la sécurité publique". La municipalité dispose en effet de plusieurs options, puisqu'elle peut recourir à des entrepreneurs, embaucher du personnel de remplacement, ou encore demander à d'autres employés municipaux d'effectuer le travail de l'unité de négociation. Toutefois, si l'employeur opte pour cette dernière solution, il ne doit pas oublier qu'il ne peut légalement "obliger" une personne embauchée dans un

poste donné à exécuter les tâches rattachées à une autre fonction.[3] Il est admis par ailleurs que les employés sont libres d'accéder à la requête de l'employeur.

Un deuxième cas de violation possible se produit lorsque l'agent négociateur omet de signaler correctement à l'employeur le nom des personnes qui devront travailler, ou de lui fournir les employés en question sans motif valable. Dans ce cas, l'employeur est autorisé à présenter à la CRI une requête pour qu'il soit habilité à choisir lui-même les personnes qui devront accomplir le travail désigné. Cette mesure viendrait en complément d'autres réparations données à l'employeur. À partir de ce moment, les employés en question ne pourraient plus prendre part au mouvement de grève.

IV. ÉQUILIBRER LE SYSTÈME

Dans le cadre législatif actuel, une municipalité ne subit pendant une grève que très peu de pertes économiques. Même si l'aspect politique est certes le plus important dans la négociation au niveau municipal, la Commission estime qu'il ne faut pas sous-estimer l'impact des pressions économiques. Par conséquent, la Commission est d'avis que, si un plan de désignation est en vigueur pendant une grève, l'employeur devrait verser dans un fonds spécial un montant équivalant à la moitié des salaires payés aux employés effectuant le travail désigné. Les paiements seraient faits dans un délai de trente jours après la fin de la grève. Le fonds spécial servirait à financer des sessions de formation en relations du travail à l'intention de la municipalité et de l'unité de négociation. Ce fonds serait surveillé et administré conjointement par la municipalité et l'agent négociateur.

---

3 Brown c/ Canada Biscuit Co. Ltd. [1935] 2 D.L.R., 81 S.C.R. 212.

Il apparaît à la Commission qu'un niveau de désignation trop élevé risque d'annihiler l'efficacité de la grève. Elle recommande par conséquent que, si le niveau de désignation dépasse vingt pour cent des membres de l'unité de négociation, et si l'employeur précise dans sa mise en demeure de négocier qu'il entend recourir à la désignation, l'agent négociateur ait le droit d'opter unilatéralement pour l'arbitrage pour éviter la grève ou le lock-out. Si l'agent négociateur décide de soumettre le différend à l'arbitrage, il devrait également avoir le droit de choisir la forme d'arbitrage à utiliser.

6e PARTIE NÉGOCIATIONS ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

I. LA MISE EN DEMEURE DE NÉGOCIER

A. LES DÉLAIS

Au cours des audiences publiques, la Commission a reçu un certain nombre de propositions alléguant que la négociation des conventions collectives est souvent longue et qu'elle ne se termine généralement que longtemps après l'expiration de la convention collective en vigueur. Selon un consensus clairement exprimé, l'une des façons de remédier partiellement à ce problème serait d'amorcer les négociations bien avant l'expiration de la convention pour en arriver à conclure un nouvel accord en temps opportun. La Commission partage ce point de vue.

Lorsque les négociations traînent en longueur, il arrive souvent que les parties dispersent leur attention. Les questions qui étaient importantes au début des pourparlers semblent l'être moins, tandis que d'autres prennent un nouveau relief. Ce changement d'orientation risque de perturber les relations de négociation et d'entraver le cheminement vers la conclusion d'un accord.

La Commission estime qu'un grand nombre de négociations échouent principalement en raison du temps nécessaire à la conclusion de la convention collective et à cause du fait que la nouvelle convention risque de n'être prête que plusieurs mois après l'expiration de celle qui est en vigueur. Aussi est-il essentiel que les conflits se règlent rapidement et efficacement.

Le paragraphe 33(1) de la Loi sur les relations industrielles exige actuellement que les parties à une convention collective donnent leur mise en demeure de négocier entre trente et quatre-vingt-dix jours avant la date d'expiration de la convention en vigueur. Il est intéressant de noter que le Comité de négociation de la police a recommandé en 1981 que l'on entame les

pourparlers quatre mois avant la fin de la convention collective en vigueur. Par la suite, la Commission du secteur industriel du Conseil des relations industrielles du Nouveau-Brunswick a repris la même idée.

La Commission recommande que la négociation de toutes les conventions collectives dans le secteur municipal commence au plus tard six mois avant l'expiration de l'accord afin d'être terminée à ce moment-là. S'il n'y a pas de convention collective en vigueur, la Commission préconise que la mise en demeure de négocier soit remise au plus tard deux semaines après la fin du processus de désignation.

B. LE CONTENU DE LA MISE EN DEMEURE

La mise en demeure sert à amorcer les négociations. Malheureusement, elle ne remplit pas toujours cette fonction et ce, pour deux raisons, semble-t-il : premièrement, dans bien des cas, l'une des deux parties (ou les deux) n'est pas prête à négocier; deuxièmement, il arrive que l'une ou l'autre partie hésite à être la première à prendre position. Dans une certaine mesure, les deux parties temporisent pour essayer de s'assurer un avantage sur l'autre.

Dans le système de négociation préconisé par la Commission, les parties pourraient recourir à cinq méthodes différentes pour sortir d'une impasse. Elles auront la chance de décider ensemble de la méthode à suivre et elles devront la préciser dans l'avis de négociation.[1]

La meilleure manière de faire en sorte que les négociations commencent réellement au moment de la remise de l'avis serait d'exiger des parties qu'elles fassent un échange d'offres. Ainsi, une partie serait tenue de présenter, avec sa mise en demeure, la liste de tous les changements qu'elle voudrait voir apporter à la convention en vigueur, ainsi que la liste de ses

---

1 Voir à la page 79 le détail des cinq voies de négociation possibles.

nouvelles propositions. Pour s'assurer que l'on accorde à la mise en demeure l'importance qu'elle mérite, la Commission recommande qu'après l'échange d'offres, les parties ne puissent négocier que sur les points indiqués dans la mise en demeure. Aucune partie n'aura le droit de soulever une nouvelle question sans le consentement de l'autre. Toute modalité ou condition énoncée dans la convention en vigueur n'ayant pas fait l'objet d'une proposition de modification sera conservée telle quelle et intégrée au nouvel accord.

En résumé, la mise en demeure de négocier devrait contenir les informations suivantes :

a) la voie de négociation choisie par la partie,

b) i) s'il s'agit d'un employeur, ce dernier devra indiquer s'il entend ou non faire appel à des employés désignés (s'il existe un plan de désignation),

ii) ou, s'il s'agit d'un agent négociateur, ce dernier devra indiquer s'il a l'intention de soumettre le différend à l'arbitrage si le niveau de désignation représente plus de vingt pour cent des effectifs du groupe de négociation et si l'employeur entend faire appel à des employés désign assurer les services essentiels en cas de grève,

c) et tout changement que la partie compte apporter à la convention collective par rapport au texte en vigueur, ou toute nouvelle proposition qu'elle a l'intention de négocier.

C. LE RÔLE DU MINISTRE DU TRAVAIL

Comme nous l'avons déjà mentionné, il incombe au ministre du Travail de voir à l'administration générale des négociations dans le secteur municipal. Ainsi, il conviendrait d'exiger des parties qu'elles présentent au Ministre leur mise en demeure de négocier. Ce dernier devra effectuer l'échange des propositions, maïs seulement après les avoir reçues des deux parties. La Commission est d'avis que cette mesure aidera à dissiper de part et d'autre les craintes quant aux risques qu'il y a à présenter le premier sa proposition au Ministre. Cette façon de procéder devrait permettre d'accélérer l'ouverture des négociations, attendu qu'aucune partie n'aurait avantage à les

retarder. Le ministre du Travail aurait la responsabilité de veiller à ce que les parties déposent leur mise en demeure dans les délais prescrits et à ce que celle-ci contienne les informations requises.

D. LA DATE DE LA PREMIÈRE RÉUNION

Une analyse des conflits survenus jusqu'à présent dans le secteur municipal et ayant nécessité l'intervention du ministère du Travail, montre que la période s'étant écoulée entre la date de la remise de la mise en demeure et celle de la première réunion des parties est en général trop longue, puisqu'elle a été en moyenne :

a) de soixante-douze jours en 1980;
b) de cinquante jours en 1981;
c) de trente-trois jours en 1982;
d) de quarante-six jours en 1983;
e) de cent un jours en 1984; et
f) de cinquante-trois jours en 1985.[2]

Les réformes que la Commission recommande permettraient d'avancer considérablement la date de la première réunion.

La Commission recommande que le Ministre, en consultation avec les parties, fixe la date et le lieu de la première réunion. Il serait bon que celle-ci se tienne au plus tard dix jours après l'échange, par le Ministre, de

---

2 Ces renseignements ont été fournis par la Direction de l'évaluation du ministère du Travail du Nouveau-Brunswick.

la mise en demeure, et des propositions des parties. Cette mesure devrait permettre d'accélérer l'amorce des négociations et de bien lancer le processus.

Il conviendrait d'exiger des parties qu'elles conviennent de la voie de négociation à suivre dans un délai de dix jours après l'échange des mises en demeure. Si elles ne parvenaient pas à s'entendre dans ces délais, elles seraient tenues d'opter pour la voie de la négociation dite publique. Les parties devront en outre informer le Ministre de la voie choisie au plus tard dix jours après leur première réunion.[3]

II. LES MÉTHODES DE RÈGLEMENT DES CONFLITS

A. LES CHOIX POSSIBLES

Il existe un certain nombre de façons de trouver une issue en cas d'impasse dans les négociations collectives. On peut autoriser les parties à recourir aux sanctions économiques, leur donner accès à ces sanctions tout en mettant à leur disposition un système d'arbitrage volontaire, leur imposer l'arbitrage obligatoire et enfin, prévoir des commissions de réglementation des salaires. La Commission a constaté que si ces dernières jouent un rôle important dans la vie économique de certains pays, elles ne sont généralement pas considérées comme un moyen acceptable pour règler les conflits économiques au Canada. Sur un plan philosophique, elles semblent avoir ici peu de partisans, et on leur reproche souvent d'évoluer dans un contexte peu réaliste. Par conséquent, la Commission a rejeté cette solution pour s'intéresser plutôt aux autres choix.

Il est généralement admis que la meilleure convention collective est celle que les parties façonnent elles-mêmes. Dans l'affaire Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580, Peterson and Alexander, la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit, d'après J. McIntyre (page 103 de son rapport) :

---

3 Voir à la page 79 le détail des cinq voies de négociation possibles.

> Notre système de négociation collective repose sur le postulat que les parties doivent rédiger elles-mêmes leur propre convention, dans toute la mesure du possible. (sic)[4]

Qui mieux que les parties elles-mêmes connaît les objectifs de la négociation collective? Dans le cas de l'employeur, il poursuit généralement une vaste gamme d'objectifs politiques, mais il ne dispose que de moyens limités pour les atteindre. L'employeur municipal doit déterminer l'usage qu'il veut faire de ses ressources. De la même façon, ce sont l'agent négociateur et l'équipe de négociation du syndicat qui sont les mieux placés pour arriver à une convention qui satisfasse les membres de l'unité. Ils sont mieux en mesure de comprendre les objectifs des membres. Les parties sont, par conséquent, plus à même de conclure, par la voie de concessions et de compromis, une convention collective qui soit acceptable de part et d'autre.

Si l'arbitre a du mal à saisir la vraie nature des problèmes les plus patents qui sont à l'origine du conflit entre les deux parties, il lui est plus difficile encore de comprendre les questions intangibles, compte tenu du peu de temps qu'il passe avec les parties pour régler leurs différends.

La Commission reconnaît qu'il est de loin préférable que les parties négocient elles-mêmes les termes de leur convention collective. Ainsi, aucune d'entre elles ne pourra par la suite imputer à une troisième les problèmes liés à l'accord, et chaque partie devra assumer la responsabilité de la convention collective négociée. La Commission admet également que, d'un point de vue philosophique et politique, l'arbitrage est moins acceptable dans le secteur municipal que dans le secteur privé, car de l'avis général, le mandat d'un conseil municipal étant de gouverner, ce dernier doit se charger de négocier les conventions collectives de la municipalité. Tel est le mandat confié au conseil, et nul arbitre ne peut s'en acquitter à sa place. Les conseillers municipaux sont élus pour diriger et pour prendre des décisions difficiles : de telles obligations ne doivent en aucun cas être déléguées à

---

4 Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580, Peterson et Alexander [1987] 71 N.R. 83.

des arbitres. Dans un système de gouvernement responsable, le conseil municipal doit accepter d'assumer les décisions qui ont des répercussions importantes pour la collectivité. Les partisans de la négociation collective libre avancent également que l'arbitrage soustrait totalement les parties aux mécanismes du marché, ce qui débouche sur des conventions collectives qui ne tiennent pas bien compte des conditions économiques globales existant dans la collectivité. La Commission reconnaît que l'absence de la discipline imposée par les lois du marché n'est favorable ni aux parties, ni à la collectivité. À vrai dire, la confrérie des arbitres admet aisément qu'elle n'a pas la sagesse de Salomon.

Tout en admettant qu'il faut encourager les parties à prendre leurs propres décisions, la Commission constate que les adversaires considèrent parfois l'arbitrage comme une solution acceptable. Tel peut être le cas notamment lorsque l'objet du conflit est très circonscrit, lorsqu'une des parties a très peu de pouvoir de négociation, ou lorsque le climat de négociation s'est détérioré au point que les différends personnels et philosophiques empêchent les parties de négocier. On peut avancer que l'arbitrage est une solution que l'on peut envisager si la mise en oeuvre de sanctions économiques risque de mettre en danger "la santé, la sûreté ou la sécurité publique". Cependant, dans la mesure où la désignation est utilisée pour garantir la prestation des services publics essentiels en cas de sanctions économiques, il convient de réévaluer la validité de cet argument en faveur de l'arbitrage.

Il importe par ailleurs de faire la distinction entre l'arbitrage volontaire et l'arbitrage obligatoire. Dans ce dernier cas, les parties n'ont d'autre recours que d'accepter ce moyen pour régler leurs conflits. N'ayant aucun autre choix, elles sont souvent déçues par le climat des négociations et la convention collective négociée, et elles ont trop rapidement tendance à blâmer le "système" pour leurs problèmes. Tel n'est pas toujours le cas, mais lorsque cela se produit, les parties n'ont aucun moyen à leur disposition

---

5 Paul Weiler, Reconcilable Differences. (Toronto: The Carswell Company Limited, 1980), p. 227.

pour exprimer leur mécontentement. De plus, lorsqu'elles sont forcées de soumettre leurs différends à l'arbitrage, le tribunal d'arbitrage fait souvent figure de commission de réglementation des salaires.

L'arbitrage volontaire, en revanche, apparaît plus acceptable dans la mesure où les parties consentent librement à y recourir. De plus, dans la mesure où il s'agit d'une méthode facultative, les parties peuvent à l'occasion lui préférer d'autres solutions pour régler leurs conflits. Le caractère non systématique de cette forme d'arbitrage rend les conditions de négociation plus réelles et moins artificielles. Les parties ont ainsi tendance à conserver globalement les rapports qu'elles ont avec l'économie et la collectivité. Enfin, si les parties ont délibérément accepté de recourir à l'arbitrage, elles ne peuvent pas se plaindre par la suite d'avoir été contraintes à utiliser un système dont elles ne voulaient pas. Elles sont, par conséquent, davantage enclines à s'accommoder de la décision de l'arbitre.

La Commission est d'accord avec l'idée que, dans le secteur municipal, les parties devraient avoir le droit de recourir à des sanctions économiques pour atteindre leurs objectifs dans la négociation collective, à condition que "la santé, la sûreté ou la sécurité publique" soit préservée. Il est admis que les parties réussissent mieux à négocier leur convention collective quand elles recourent à des sanctions économiques que si elles sont obligées de soumettre leurs différends à l'arbitrage obligatoire. La perspective d'avoir à subir des sanctions économiques incite fortement les parties à s'entendre. Elles reconnaissent que l'arbitrage obligatoire est loin d'être le meilleur moyen à prendre pour en arriver à conclure une convention collective. Il faut admettre que l'arbitrage ne les incite pas autant à trouver elles-mêmes une solution à leurs conflits qu'une menace de grève ou de lock-out. L'arbitrage obligatoire n'encourage pas les parties à régler leurs différends : il devient plutôt la dernière étape de négociation, tandis que la grève ou la fermeture constitue la solution de dernier recours lorsque les parties ne peuvent régler leurs différends autrement. Si l'on veut que les parties puissent trouver elles-mêmes une solution à leurs conflits au cours des négociations collectives, il faut qu'elles aient à leur disposition des sanctions économiques.

Il existe de nombreux aspects à considérer lorsqu'il s'agit d'élaborer un régime de règlement des conflits dans le secteur municipal. Il est important que les parties négocient une convention collective qui soit raisonnable et praticable. Ce but ne peut être atteint si le seul objectif du régime est d'empêcher la grève ou le lock-out. La Commission est d'avis que le public partage cette opinion, pourvu qu'il existe une méthode grâce à laquelle "la santé, la sûreté ou la sécurité publique" seront protégées.

Au terme de discussions menées sur les relations de travail avec divers fonctionnaires, représentants de la direction et représentants de syndicats dans tout le Canada, et à la lecture des documents actuels sur les relations de travail au Canada, la Commission pense qu'il existe plusieurs modes de règlement de conflit acceptables et réalisables, dans différentes juridictions et à différentes dates. Aucun régime ne bénéficie de l'approbation universelle, même s'il est admis que les meilleures conventions collectives sont celles que les parties elles-mêmes façonnent. Il semble également que de nombreux régimes ne sont acceptables que pendant un certain temps, car à la longue, les parties apprennent à connaître celui auquel elles ont recours et peuvent parfois l'utiliser de manière à détruire l'équilibre qui était présent lors de son établissement. Quand cela se produit, l'une des deux parties (ou les deux) est déçue par le régime, et les relations de travail se dégradent. C'est ce qu'on appelle souvent le "problème de la demi-vie".

La Commission estime que la meilleure manière de venir à bout de ce problème est de diversifier les méthodes de règlement des conflits. En conséquence, elle recommande cinq méthodes devant permettre aux parties de sortir d'une impasse, le cas échéant. Ces cinq solutions peuvent être classées en deux catégories : la voie de la grève ou du lock-out, et la voie de l'arbitrage. La Commission propose deux méthodes de règlement des conflits lorsque les parties souhaitent emprunter la voie de la grève ou du lock-out : l'une est la négociation dite publique, l'autre, l'enquête factuelle. Si les parties choisissent l'une des voies d'arbitrage, trois méthodes de règlement des conflits leur sont offertes : l'arbitrage traditionnel, l'arbitrage-médiation et l'arbitrage des propositions finales. Si les parties

ne peuvent pas s'entendre sur une route à suivre, elles devront adopter la méthode de la négociation publique, si elles ont opté pour la voie de la grève ou du lock-out. Si elles ont choisi la voie de l'arbitrage, mais qu'elles ne puissent décider de la formule à utiliser, elles devront privilégier l'arbitrage traditionnel.

B. LA VOIE DE LA GRÈVE OU DU LOCK-OUT

1. La voie de la négociation publique

La Commission est d'avis que la question des relations du travail dans les municipalités intéresse vivement le public. Cet intérêt se manifeste notamment par l'intense publicité que les médias font aux conflits de travail dans ce secteur. Il n'y a d'ailleurs là rien de surprenant, puisque tout conflit attire l'attention des médias. Ainsi, il est presque certain qu'une impasse de négociation dans le secteur municipal mobilisera une grande partie de l'attention des médias. En outre, nombreux sont ceux qui, au sein de la municipalité, ont de fermes convictions économiques, politiques et sociales qu'ils estiment pouvoir assimiler aux croyances et attitudes de l'une ou l'autre partie au conflit. Par conséquent, ils ont tendance à s'identifier au groupe avec lequel ils ont le plus d'affinités. Telles sont quelques-unes des raisons intangibles pour lesquelles le public est très intéressé par les conflits du travail dans le secteur municipal. Au chapitre des raisons plus concrètes, mentionnons le fait que, dans l'hypothèse où un conflit municipal aboutit à une impasse, laquelle débouchera soit sur une grève soit sur un lock-out, le public sera la principale victime de l'interruption des services. La Commission estime que l'intérêt manifesté par le public à l'égard des conflits du travail dans le secteur municipal tient essentiellement aux risques de grève ou de lock-out, aux circonstances entourant cette grève ou ce lock-out et enfin, aux répercussions directes sur le public de ces deux issues possibles. Un autre élément qui explique l'intérêt que porte le public aux relations du travail dans le secteur municipal est le fait que ce dernier devra faire les frais de toute augmentation de salaire et de toute

amélioration des avantages sociaux accordées aux employés municipaux. Le coût des salaires et des avantages futurs est un sujet qui préoccupe toujours une tranche importante de la population dans la municipalité.

Les parties sont tout à fait conscientes de l'intérêt que porte le public aux relations du travail dans le secteur municipal, particulièrement au moment où il y a impasse. Elles n'ignorent pas non plus l'influence que le public est en mesure d'exercer sur le règlement des conflits. Il n'est pas surprenant, par conséquent, d'entendre les parties au conflit faire aux médias des déclarations qui n'ont d'autre objet que de faire valoir leur position auprès du public. Ces déclarations, purement intéressées, ne sont faites que pour influencer l'opinion publique. En conséquence, lorsqu'elles font des déclarations aux médias, les parties essaient d'adopter une position qui sera, pensent-elles, favorablement accueillie par le public. Ce faisant, elles font souvent des déclarations trompeuses et contradictoires. Il n'y a là rien d'étonnant, compte tenu des objectifs respectifs visés par les deux parties. En l'occurrence, elles cherchent davantage à adopter une certaine position aux yeux du public qu'à véhiculer des informations exactes et précises. La Commission estime que cette attitude a eu jusqu'à présent pour effet de saper la confiance du public dans le régime des négociations collectives au niveau municipal. C'est là une situation bien regrettable, étant donné que le manque de confiance n'est pas dû tant à une faille du régime qu'au type de "négociations publiques" choisi par les parties. La Commission estime que cette situation pourrait être corrigée en partie si le public avait accès à des informations exactes et précises sur les négociations.

La Commission estime que le public a un rôle important à jouer dans les négociations collectives au sein du secteur municipal. C'est en effet la pression exercée par le public qui, en fin de compte, incite les parties à résoudre leurs différends. Le public peut se montrer vraiment mécontent s'il pense que les dirigeants élus ont adopté une position déraisonnable ayant entraîné l'interruption des services municipaux. Au sein de la municipalité, tous les édiles savent bien que les électeurs ne seront pas enclins à les réélire s'ils sont mécontents de leur travail. Parallèlement, ils savent

aussi que s'ils accèdent à des exigences insensées relativement à l'augmentation des salaires et à l'amélioration des avantages sociaux, le public pourrait avoir la même réaction. Toutefois, les édiles municipaux ne sont pas les seuls à devoir adopter une position jugée acceptable par le public. Les employés municipaux savent parfaitement que si leurs revendications apparaissent déraisonnables, ils perdront l'appui de l'opinion publique. Les employés n'ignorent pas que, dans ce cas, les édiles municipaux peuvent en fait lancer une véritable campagne contre eux et leur syndicat. En pareilles circonstances, la position du syndicat devient souvent intenable.

Comme le public joue un rôle important dans le processus des négociations collectives au sein du secteur municipal et que c'est lui, en fin de compte, qui risque de subir les répercussions de sanctions économiques, réelles ou non, la Commission estime nécessaire de faire en sorte que le public soit informé de façon exacte et précise sur l'évolution des négociations entre les parties. En outre, la Commission est d'avis que cette précaution permettra de rétablir la confiance du public dans le régime des négociations collectives. De nos jours, il arrive de plus en plus souvent que les négociations se déroulent en public et qu'elles fassent l'objet de campagnes de presse organisées par les parties.

D'après la Commission, il faut que les négociations puissent être suivies de près par le public si l'on accorde aux parties le droit de recourir à des sanctions économiques. Par conséquent, si les parties optent pour la voie de la grève ou du lock-out, la Commission recommande qu'elles soient tenues de donner au public des informations précises quant à leurs positions respectives. La Commission estime donc qu'il faudrait exiger des parties qu'elles mènent leurs négociations en public, afin que la position de chacune d'entre elles puisse être connue de tous.

Le succès du régime des négociations publiques dépendra en grande partie de l'exhaustivité et de l'équité des révélations faites par la presse au sujet des positions de chaque partie. La Charte canadienne des droits et libertés garantit la liberté de la presse :

> 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes : a) liberté de conscience et de religion; b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication; c) liberté de réunions pacifiques; d) liberté d'association.

La Commission est persuadée que les médias assumeront la responsabilité qui est la leur, soit celle de transmettre au public des informations exactes.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les parties sont tenues de choisir leur formule de négociation dans un délai de dix jours après que le Ministre a échangé en leur nom les mises en demeure de négocier. Si les parties ont convenu de suivre la voie de la négociation publique, le greffier municipal devra afficher un avis indiquant la date, l'heure et l'emplacement de toutes les réunions entre les parties. Si ces dernières n'ont pas réussi à s'entendre sur la formule à suivre, elles seront priées de faire tous les efforts en ce sens à l'occasion de leur première rencontre. Si elles ne parviennent toujours pas à un accord, elles seront réputées avoir choisi la voie de la négociation publique, et le greffier municipal affichera un avis précisant la date, l'heure et l'endroit de toutes les réunions ultérieures. Cet avis devra être affiché bien en évidence dans le bureau du greffier municipal. Une fois que les parties auront convenu d'opter pour la voie de la négociation publique, ou lorsqu'elles seront réputées avoir choisi cette voie, le public devra être autorisé à assister à toutes les réunions entre les parties, à moins qu'un conciliateur ordonne le huis clos.

Si les parties en viennent à une impasse, l'une ou l'autre peut s'adresser au Ministre pour obtenir l'aide d'une tierce partie. À la réception d'une pareille demande, le Ministre peut nommer un conciliateur, qui sera chargé d'aider les parties à résoudre leur litige. Une fois nommé, le conciliateur doit se réunir avec les parties dans un délai de dix jours. Cette réunion sera ouverte au public, à moins que le conciliateur décide d'ordonner le huis clos pour favoriser le règlement du conflit. La Commission reconnaît qu'il est plus facile dans certains cas d'obtenir des concessions et des compromis en privé. Toutefois, la Commission reste persuadée que le système, les positions et la conduite des parties doivent pouvoir résister à l'examen minutieux du public.

Dans l'hypothèse où le conciliateur ne parvient pas à résoudre le différend, il devra, dans un délai de trente jours à compter de sa nomination, remettre au Ministre un rapport énonçant les progrès accomplis depuis son entrée en fonction, les positions des parties sur les questions en suspens, ainsi que ses recommandations. Le conciliateur peut exiger des parties qu'elles énoncent leurs positions à la fin des négociations, positions dont il pourra joindre le libellé à son rapport destiné au Ministre.

Dans les présentations qu'elles ont faites au cours des audiences publiques, les parties ont évoqué diverses questions relatives à l'efficacité de la conciliation, telle qu'elle est prévue dans la Loi sur les relations industrielles. Les parties ont notamment soulevé le problème du temps qu'il faut au conciliateur pour convoquer une réunion entre les parties. Si l'on en croit les statistiques que la Direction de l'évaluation du ministère du Travail a fournies sur les conflits ayant nécessité l'intervention d'une tierce partie, les périodes écoulées entre le moment de la nomination d'un agent conciliateur et la première réunion avec les parties ont été les suivantes :

a) vingt-sept jours en 1980

b) trente jours en 1981

c) vingt-deux jours en 1982

d) trente et un jours en 1983

e) vingt-cinq jours en 1984

f) trente jours en 1985.

La Commission trouve excessives les périodes de temps écoulées entre la nomination du conciliateur et la date de la première réunion entre les parties. La Commission admet qu'il est parfois nécessaire de prévoir "une période d'apaisement" en cas d'impasse, mais il est tout aussi important de ne pas ralentir le mouvement des parties vers le règlement de leur conflit. Par

conséquent, la Commission estime qu'il faudrait obliger le conciliateur à convoquer les parties dans un délai de deux semaines à partir de la date de sa nomination.

Au cours des audiences de la Commission, les parties se sont également montrées préoccupées du rôle de la conciliation dans le règlement des conflits. La Commission a reçu un certain nombre de mémoires selon lesquels les conciliateurs se contentent trop souvent d'adopter un rôle passif en essayant de résoudre les conflits en suspens. La Commission estime que les conciliateurs devraient intervenir activement. Lorsque les parties s'entêtent à rester sur leurs positions, on débouche souvent sur une impasse. Dans ce cas, le conciliateur peut fréquemment se montrer utile en contestant et en mettant à l'épreuve les positions des parties. Il peut jouer le rôle du catalyseur qui va permettre à l'une ou à l'autre partie d'assouplir son point de vue. Il est très important, par conséquent, que le conciliateur adopte dans le règlement des conflits une attitude dynamique. En outre, lorsque les parties entretiennent des relations d'hostilité, que ce soit à cause des personnalités en présence ou de divergences de perceptions, le conciliateur doit assumer activement la présidence et la direction des réunions, s'il veut pouvoir remplir efficacement son rôle. La Commission recommande par conséquent que le ministre du Travail réexamine le rôle du conciliateur dans le règlement des conflits.

Les services de conciliation offerts actuellement par le ministère du Travail comportent deux autres aspects qui méritent d'être examinés. Le premier tient au fait que la conciliation, telle qu'elle est définie dans la Loi sur les relations industrielles, est un processus qui peut se faire en deux étapes. Il y a d'abord l'étape de la nomination du conciliateur, qui peut être suivie par la nomination d'un médiateur ou d'une commission de conciliation. Même si la décision de nommer un conciliateur, un médiateur ou une commission de conciliation est laissée à la discrétion du Ministre, il reste que le processus se fait en deux étapes. Cette réalité affaiblit souvent la position du conciliateur, puisque les parties savent qu'il peut y avoir une autre étape entre la nomination du conciliateur et le moment où elles risquent les sanctions économiques. Le conciliateur pourrait établir

avec les parties des relations plus efficaces s'il n'existait pas dans la loi une disposition prévoyant la nomination d'une commission de conciliation, une fois le rôle du conciliateur terminé. Il convient de noter que la Commission a reçu des mémoires précisant que l'une des raisons pour lesquelles les commissions de conciliation étaient parfois plus efficaces que les conciliateurs tenait au fait que chaque partie était représentée par un mandataire au sein de la commission de conciliation. Même si la Commission reconnaît que cette disposition peut dans certains cas se révéler utile, elle estime que les conciliateurs du ministère du Travail ont déjà prouvé leur impartialité. Aussi longtemps que ces derniers seront considérés comme étant impartiaux, ils devraient pouvoir inspirer confiance aux parties et travailler avec elles à la conclusion d'une convention collective.

Le deuxième aspect du système de conciliation qui mérite notre attention concerne le rapport présenté par le conciliateur. En vertu du paragraphe 61(1) de la Loi sur les relations industrielles, le conciliateur doit adresser son rapport au Ministre. Toutefois, la loi ne prévoit aucun mécanisme permettant à ce dernier de divulguer le contenu du rapport, que ce soit aux parties ou au public. Le Ministre n'a d'ailleurs pas pour coutume de le faire. La Commission estime que c'est la pression de l'opinion publique qui incite les parties à résoudre leurs différends non réglés. Par conséquent, le rapport du conciliateur devrait constituer le centre d'intérêt de l'opinion publique dans le cas où l'on opte pour la voie de la grève ou du lock-out. Il faudrait donc que le Ministre puisse utiliser ce rapport pour attirer l'attention du public et faire porter aux parties la responsabilité de résoudre leurs différends en suspens. La Commission recommande l'adoption d'une loi qui obligerait le Ministre à communiquer le rapport du conciliateur aux parties dans un délai de dix jours après sa réception. Il faudrait ensuite que les parties aient dix autres jours pour examiner le rapport. Si elles ne sont pas parvenues à un accord au terme de ce sursis, il faudrait exiger du Ministre qu'il rende public le rapport.

La Commission s'attend qu'à la suite de la publication du rapport du conciliateur, l'opinion publique fasse pression sur l'une ou l'autre partie, ou sur les deux pour les inciter à régler leurs différends. Afin de donner à

l'opinion publique l'occasion d'exercer cette pression, la Commission estime qu'il ne faudrait accorder aux parties le droit d'imposer une grève ou un lock-out qu'au terme d'une période de dix jours suivant la publication du rapport du conciliateur.

2. La voie de l'enquête factuelle

La deuxième méthode de règlement des conflits dans le cadre de la formule de la grève ou du lock-out est l'enquête factuelle. Cette procédure se déroule essentiellement en privé et, en cas d'impasse, elle suppose la nomination d'un enquêteur factuel avant que les parties ne puissent recourir aux sanctions économiques. La fonction de l'enquêteur* est de fournir au public un ensemble d'informations précises sur les questions en litige.

Il existe trois raisons pour lesquelles ce processus doit rester secret tant que le rapport de l'enquêteur* n'a pas été rendu public. Premièrement, au Nouveau-Brunswick, les négociations se sont traditionnellement déroulées en privé, en dépit du fait que les parties ont souvent fait à la presse des déclarations en vue de gagner le soutien de l'opinion publique. Même si la Commission estime qu'il y a toutes les raisons pour que le processus soit entièrement ouvert au public, elle admet que certaines parties peuvent éprouver une certaine gêne à négocier en public. Par conséquent, elle croit qu'il faut laisser les parties libres de mener leurs entretiens en privé. Deuxièmement, on admet en général qu'il est plus facile pour les parties en litige de trouver des accommodements et des compromis lorsqu'elles sont seules. Dans le cadre de négociations privées, les parties ont en effet une plus grande liberté d'action et sont plus enclines à réexaminer leurs positions et à assouplir leurs exigences. Troisièmement, la Commission admet que certaines négociations dans le secteur municipal peuvent n'avoir pour les médias qu'un intérêt relatif. Ainsi, il peut s'agir d'un groupe de négociation extrêmement restreint qui assure un service dont l'interruption n'est pas de nature à mettre en danger la "santé, la sûreté ou la sécurité publique", ni à causer d'importantes perturbations. Il est peu probable, dans ce cas, que l'opinion publique fasse pression sur l'une ou l'autre partie pour l'inciter à modifier

* enquêteur factuel

sa position de négociation. Puisqu'il est douteux que la pression de l'opinion publique ait un effet quelconque sur de telles négociations, il n'y a aucune raison pour que ces dernières ne puissent se dérouler en privé, car les parties auront vraisemblablement plus de chances de parvenir à des accommodements et à des compromis.

L'enquête factuelle est une méthode de règlement des conflits que de nombreuses juridictions américaines ont adoptée. Elle a également remporté un succès considérable dans le secteur de l'enseignement en Ontario.[6]

La Commission estime que, dans le cas d'une procédure qui se déroule en privé, à l'abri des pressions de l'opinion publique, l'arbitrage peut se révéler plus efficace pour le règlement des conflits que la conciliation. L'enquête factuelle s'apparente davantage à l'arbitrage qu'à la conciliation. La tierce partie essaie d'évaluer les propositions des adversaires en fonction de critères qu'elle estime adaptés, compte tenu des circonstances. L'enquêteur* ne cherche pas tant à connaître les positions définitives des parties qu'à fournir des critères permettant de comparer leurs propositions. On suppose que les recommandations faites par l'enquêteur* au terme de son évaluation objective des critères suffiront à amener les parties à modifier leurs positions. L'enquête factuelle est très différente de la conciliation, qui suppose l'intervention d'une tierce partie chargée d'envisager les différentes possibilités de règlement. Cela ne veut pas dire qu'un enquêteur* ne sera pas amené, lui aussi, à envisager les mêmes options de règlement; toutefois, on attend également de lui qu'il évalue les propositions des parties d'après des critères appropriés. En fait, l'enquêteur* est habilité, pour prendre sa décision, à utiliser des informations et des documents qui ne lui ont pas été soumis par les parties en présence. Par conséquent, on attend de lui non seulement qu'il recherche un accommodement et un compromis entre les parties, mais aussi qu'il s'efforce de "juger" leurs positions. Cette mission supplémentaire devrait donner à ses décisions et actes plus de crédibilité et de poids aux yeux des médias.

---

6 Loi ontarienne sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants.

* enquêteur factuel

Il convient de noter que, si les parties acceptent pour le règlement de leurs différends la solution de l'enquête factuelle, elles seront non seulement tenues de délibérer à huis clos, mais elles se verront également privées du droit de faire à la presse des déclarations concernant leurs positions ou les progrès accomplis dans la négociation. Toutefois, dans l'hypothèse où les parties ne parviennent pas à s'entendre, les délibérations peuvent être ouvertes au public une fois que le rapport de l'enquêteur* a été divulgué, et les parties sont alors autorisées à faire des déclarations aux médias. La Commission estime qu'en empêchant la diffusion d'informations au sujet des négociations tant que le rapport de l'enquêteur* n'a pas été publié, on contribue à faire de ce document le principal objet de l'attention des médias. Dans ce cas, on peut supposer que l'opinion publique fera pression sur les deux parties en présence pour les inciter à se rapprocher des recommandations de l'enquêteur*.

Les parties ne peuvent recourir à la méthode de l'enquête factuelle pour régler leurs différends que dans la mesure où elles le font d'un commun accord. Cette procédure ne peut leur être imposée. Les parties disposent d'un délai de dix jours, après l'échange par l'entremise du Ministre des mises en demeure de négocier, pour choisir la voie de l'enquête factuelle. Si elles le font, elles sont tenues de se réunir et de négocier de bonne foi. En cas d'impasse, l'une des deux parties (ou les deux) peut demander au Ministre de nommer un enquêteur*. Le Ministre a également le droit de nommer un enquêteur de sa propre initiative si les parties ont opté pour la solution de l'enquête factuelle.

L'enquêteur* est tenu de convoquer les parties dans un délai de dix jours après la date de sa nomination et de présenter son rapport au Ministre dans un délai de trente jours. Le rapport est alors soumis aux parties dans un délai de dix jours après sa réception par le Ministre. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, le Ministre dispose encore de dix jours pour communiquer le rapport au public. Les parties doivent attendre dix jours après la publication du rapport de l'enquêteur* avant de décider de déclencher une grève ou un lock-out.

* enquêteur factuel

Pour ce qui est de l'enquêteur*, il sera investi, dans l'exercice de ses fonctions, des mêmes pouvoirs qu'une commission de conciliation, aux termes de la Loi sur les relations industrielles. C'est ainsi qu'il pourrait être habilité à recevoir des témoignages, à signifier des citations à comparaître, à entendre des exposés et, en outre, à fonder sa décision sur des informations qu'il estime appropriées compte tenu des circonstances, même si elles ne lui ont pas été fournies par les parties. Il pourrait établir sa propre procédure. Dans son rapport, il devra exposer les questions en litige et il pourrait se faire aider dans cette tâche par les parties en leur demandant de lui communiquer leurs positions sur les questions en suspens. L'enquêteur* devra également inclure ses recommandations au sujet des problèmes non réglés. Il devra suivre, dans la rédaction de son rapport, les mêmes lignes directrices que les arbitres (voir page 93).

La Commission est d'avis que le rapport de l'enquêteur* doit devenir l'un des principaux centres d'intérêt de l'opinion publique au fur et à mesure que la possibilité des sanctions économiques se précise. Ce rapport ne devra être rendu public qu'au terme d'une période au cours de laquelle aucune information n'aura été communiquée au public sur les négociations. Après cette période, il est probable que le rapport de l'enquêteur* devienne immédiatement le principal thème de discussion du public.

C. LA VOIE DE L'ARBITRAGE

1. Le cadre de l'arbitrage

a. La nomination des arbitres

Les questions de l'arbitrage obligatoire et de l'arbitrage volontaire sont abordées respectivement dans les articles 79 et 80 de la Loi sur les relations industrielles. L'article 79 énonce les circonstances où les parties peuvent convenir, par écrit, de soumettre une impasse de négociation à l'arbitrage exécutoire. L'article 80 établit la procédure que doivent suivre les pompiers pour soumettre à l'arbitrage les impasses auxquelles leurs négociations aboutissent. Il énumère également les circonstances où

* enquêteur factuel

le lieutenant-gouverneur en conseil est habilité à soumettre à l'arbitrage un conflit de négociation dans la police. On trouve au paragraphe 55(2) de la loi la procédure à suivre pour la nomination d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage.

En vertu du paragraphe 55(2), l'une ou l'autre partie peut entamer une procédure en vue de soumettre une éventuelle impasse à l'arbitrage. La partie en question doit aviser par écrit l'autre partie, en lui indiquant le nom de la personne qu'elle voudrait voir siéger au conseil d'arbitrage. La partie recevant cet avis doit, dans un délai de cinq jours, indiquer le nom de son représentant au conseil d'arbitrage. Les deux membres ainsi choisis doivent, dans les cinq jours suivant la nomination du second d'entre eux, nommer un président du conseil. Si l'une ou l'autre partie omet de nommer un représentant au conseil, ou si les membres nommés par les deux parties ne peuvent s'entendre sur le choix du président, c'est au Ministre qu'il appartient de faire cette nomination.

La Commission estime acceptables la méthode de notification ainsi que les délais prévus pour la nomination d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage, au paragraphe 55(2) de la loi. Elle tient toutefois à exprimer une réserve quant aux deux points suivants, relatifs à la nomination de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage.

Premièrement, il semble que la législation actuelle encourage les parties à préférer, pour le règlement de leurs griefs, le conseil tripartite à l'arbitre unique. Si rien dans le texte de la loi n'empêche les parties de s'adresser à un arbitre unique, il reste cependant que l'accent est mis sur les conseils tripartites. La Commission est d'avis que les conseils d'arbitrage tripartites donnent lieu à un certain nombre de problèmes. Ils supposent généralement des dépenses plus importantes et des procédures plus longues. En outre, il n'y a aucune raison pour qu'un arbitre unique, dans la mesure où il jouit de la confiance des parties, ne puisse pas résoudre une impasse aussi efficacement qu'un conseil d'arbitrage tripartite. Si les parties n'ont pas une totale confiance dans le président impartial, elles n'accepteront pas la décision du conseil, et ce, quelle que soit la taille du

conseil d'arbitrage, alors qu'elles auraient pu l'accepter si la confiance avait régné. Par ailleurs, la Commission estime qu'au Nouveau-Brunswick, compte tenu de la taille relativement restreinte d'un grand nombre d'unités de négociation, les frais liés à un conseil d'arbitrage tripartite ne sont pas justifiés. En outre, les différends de négociation pourraient être réglés de façon plus efficace par un arbitre unique, puisque l'établissement du calendrier serait plus simple et, comme il n'y aurait pas plusieurs membres d'un conseil risquant de diverger d'opinion, la décision finale viendrait plus rapidement. Il est important que les arbitres rendent leur sentence dans un délai raisonnable. Les différends de négociation ne devraient pas traîner en longueur. Il est à l'avantage des deux parties que le différend soit réglé rapidement. Un autre problème lié au conseil d'arbitrage tripartite tient à la tendance manifestée par l'un ou l'autre membre du conseil, consistant à émettre une opinion dissidente, même s'il est reconnu que celle-ci n'a aucune validité juridique. Une pareille attitude risque d'entraver le fonctionnement du système, dans la mesure où l'une des parties continue d'émettre des doutes quant à l'équité de la décision.

La deuxième préoccupation de la Commission tient au fait que, si les représentants désignés par les parties ne réussissent pas à s'entendre sur le choix d'un président, c'est le Ministre lui-même qui prend cette responsabilité, alors que les représentants restent membres du conseil d'arbitrage. Si les personnes nommées au conseil d'arbitrage ne peuvent même pas s'entendre sur le choix d'un président, on peut conclure qu'elles n'ont pas rempli leur rôle de représentantes des parties. Les mandataires doivent prouver qu'ils sont capables de travailler ensemble de façon efficace au règlement du différend entre les parties. S'ils n'arrivent pas à s'entendre ne serait-ce que sur le choix d'un président et que le Ministre doive lui-même faire la nomination, ils méritent d'être relevés de leurs fonctions au sein du conseil. Pour faire cette nomination, le Ministre devra utiliser une liste d'arbitres accrédités. Le lecteur trouvera aux pages 142 et suivantes un exemple de système d'accréditation des arbitres.

La Commission recommande par ailleurs que, dans l'hypothèse où les parties conviennent de soumettre leurs différends à l'arbitrage sans préciser

si elles souhaitent faire appel à un conseil tripartite ou à un arbitre unique, elles devront utiliser cette dernière solution. Dans le cas où les parties ne parviennent pas à décider qui fera office d'arbitre, la nomination de l'arbitre sera faite par le Ministre à partir de la liste d'arbitres accrédités.

b. Le maintien de la confiance

i) L'arbitre

L'un des problèmes que pose l'arbitrage des conflits au Nouveau-Brunswick est que les parties n'ont pas toujours confiance dans les arbitres. Il semble qu'il y ait à cela deux raisons. Tout d'abord, il arrive souvent que l'arbitre, ou le président du conseil d'arbitrage, réputé impartial et reconnu comme tel par les parties, suscite l'appréhension de l'une ou de l'autre partie au litige en raison des liens qu'il a entretenus par le passé avec l'employeur ou les syndicats. Cette situation s'explique par le fait que de nombreux arbitres ont, en début de carrière, eu à représenter les intérêts des employeurs ou des syndicats dans la province. Il est extrêmement difficile, si l'on veut poursuivre une carrière dans le domaine des relations du travail et de l'arbitrage, de faire autrement. Une autre explication de ce phénomène tient au fait qu'au Nouveau-Brunswick, il n'existe aucun programme officiel de formation et de perfectionnement des arbitres. On attend de ces derniers qu'ils sachent d'instinct mener une audience d'arbitrage et rendre une sentence se rapportant aux préoccupations des parties. Ce problème pourrait être corrigé par l'instauration au Nouveau-Brunswick d'un système d'éducation et de formation des arbitres comparable à celui qui existe dans d'autres provinces. On pourrait ainsi non seulement garantir que les arbitres reçoivent la formation théorique et pratique voulue pour remplir les rôles qu'ils auront à assumer dans l'avenir, mais aussi permettre aux personnes intéressées d'accéder à la profession par une voie autre que celle consistant à représenter l'une des parties, ou les deux (voir page 142 pour plus de détails).

ii) Le système

Si l'on veut que les parties acceptent de soumettre à l'arbitrage leurs éventuelles impasses de négociation, il faut que le système bénéficie de leur confiance. L'un des problèmes que pose l'arbitrage tel qu'il est prévu dans la loi actuelle vient du fait qu'aucune ligne directrice n'est donnée aux arbitres. Cette absence de directives laisse aux arbitres une liberté d'action considérable dans l'exercice de leurs fonctions. Même s'il autorise une certaine flexibilité, ce vide amène dans certains cas les parties à se méfier de la solution de l'arbitrage, car elles ne connaissent pas d'avance les facteurs que l'arbitre prendra en considération pour rendre sa sentence. Au Canada, un certain nombre de juridictions ont établi à l'intention des arbitres des lignes directrices qu'elles ont incluses dans leur législation.[7] La Commission estime que si les arbitres et les parties connaissaient d'avance les facteurs qui vont être pris en considération dans l'énoncé de la sentence, l'arbitrage serait beaucoup plus favorablement accueilli pour le règlement des conflits de négociation. Par conséquent, la Commission recommande que l'on intègre à la loi un ensemble des lignes précises à l'intention des arbitres pour les aider à rendre leurs sentences.

La Commission est d'avis que les arbitres devraient prendre en considération les points suivants :

a. l'intérêt public, notamment les répercussions économiques et sociales d'un éventuel règlement;

b. les conditions d'emploi offertes dans d'autres occupations équivalentes;

c. la nécessité de préserver certains rapports entre les conditions d'emploi équivalentes des différentes classifications;

d. la nécessité de fixer des conditions d'emploi qui soient équitables et raisonnables, compte tenu des compétences exigées, des tâches accomplies, des responsabilités assumées et de la nature des services rendus;

---

7 Labour Relations Act, paragraphe 117.8 (Alberta), Police Officers Collective Bargaining Act, art. 15 (Alberta), Public Service Employee Relations Act, art. 55 (Alberta), Labour Code, par. 7(1), (Colombie-Britannique), Loi fédérale sur les relations de travail dans la Fonction publique, art. 68, Civil Service Collective Bargaining Act, par. 32(2) (Nouvelle-Écosse), Loi ontarienne sur la négociation collective des employés de la Couronne, par. 12(2), Code du travail du Québec, art. 79.

e. les conditions économiques locales et, en particulier, la situation du marché du travail;

f. la situation financière de la municipalité; et enfin,

g. les conditions d'emploi sur lesquelles les parties se sont déjà entendues.

La Commission aimerait préciser qu'un arbitre doit être tenu de prendre en considération non seulement les intérêts "particuliers" des parties, mais aussi les répercussions d'un éventuel règlement sur la structure économique et sociale de la collectivité. Il peut arriver que la municipalité soit l'un des principaux employeurs de la région, auquel cas les conditions d'emploi négociées avec les employés deviennent un point de repère essentiel pour les autres secteurs de la collectivité. Il est important que les arbitres prennent en considération les conditions locales. L'arbitrage ne doit pas être assimilé à une méthode de règlement des différends, basée uniquement sur des notions abstraites d'équité et de justice. Il doit plutôt être considéré comme un exercice permettant de dégager les réalités du marché du travail.[8] Dans le cas contraire, la décision de l'arbitre ne sera pas réaliste, et si elle ne l'est pas, elle ne sera ni juste ni équitable. En outre, elle risque de favoriser une répartition tout à fait inadéquate des ressources au sein de la collectivité.

Les parties elles-mêmes ont également, par leur attitude, contribué à saper la confiance dans le système. Il n'est pas rare, par exemple, de voir les parties contester une décision prise par un arbitre. Les parties doivent savoir qu'en soumettant leur conflit à l'arbitrage, elles n'obtiendront pas toujours la décision qu'elles souhaitent.

Si elles admettent cette réalité, il n'y a plus pour les parties de raison de contester la décision prise en cour. Si l'on veut faire de l'arbitrage un moyen efficace de règlement des conflits de négociation, il faut que les parties admettent le caractère définitif et péremptoire des décisions. Si l'on veut assurer l'intégrité du système, il est essentiel que les parties

---

8 Voir Syndicat canadien de la Fonction publique c/ Province du Nouveau-Brunswick (1984) 49 N.B.R. (2d) 31.

respectent les décisions des arbitres qu'elles ont elles-mêmes sélectionnés, ou qui ont été nommés par le Ministre. Les parties ne doivent pas oublier qu'un mécanisme d'arbitrage efficace constitue pour elles le meilleur moyen d'atteindre leurs objectifs à long terme.

En contestant perpétuellement les décisions des arbitres, les parties privilégient leurs buts à court terme, par rapport à leurs objectifs de négociation à long terme, au nombre desquels devrait figurer l'instauration de bonnes relations pendant la durée de la convention collective. Pareil objectif ne peut en aucun cas être atteint si les parties contestent sans arrêt les décisions des arbitres. Il est indispensable qu'elles agissent de façon responsable et avec maturité. La Commission estime, par ailleurs, que si les parties se disciplinent de la sorte et cessent de bafouer le système, on réussira à obtenir que le public reprenne confiance dans le système d'arbitrage et dans les relations du travail en général.[9]

2. La voie de l'arbitrage conventionnel

L'arbitrage conventionnel tel que l'envisage la Commission peut supposer l'intervention d'une tierce personne, en l'occurrence un conciliateur, et le règlement définitif du différend par le biais de l'arbitrage exécutoire.

En vertu du système de l'arbitrage conventionnel, l'une des parties (ou les deux) aurait le droit, en cas d'impasse dans la négociation, de demander la nomination d'un conciliateur, tâche qui reviendrait au Ministre dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Le Ministre serait également habilité à décider de son propre chef de nommer un conciliateur, s'il l'estimait indiqué. Toutefois, il convient de noter que les parties ne seraient pas nécessairement tenues de passer par la conciliation avant de recourir à l'arbitrage obligatoire.

---

9 La sentence arbitrale rendue dans l'affaire La Ville de Saint John c/ la section locale 61 illustre les problèmes qui peuvent apparaître lorsque les parties refusent d'accepter la décision d'un arbitre. L'arbitrage avait été suivi d'une audience complémentaire tenue par le conseil d'arbitrage, de procédures judiciaires et d'un recours à la Cour d'appel. Les dispositions finales de la convention collective avaient été rédigées vingt-quatre mois après l'expiration de l'accord initial.

Dans le système de l'arbitrage conventionnel tel que l'envisage la Commission, la nomination du conciliateur est laissée à la discrétion du Ministre. En outre, il n'existe aucune disposition prévoyant la nomination d'une commission de conciliation ou d'un médiateur, et l'arbitre n'est pas autorisé à tenter de s'interposer en qualité de conciliateur ou de médiateur pour régler le conflit. Il doit se contenter d'exercer une fonction d'arbitrage. En vertu de cette procédure, il devra indiquer aux parties une procédure claire et efficace pour résoudre leurs conflits de négociation, tout en continuant de faire pression sur elles pour les inciter à régler seules leurs différends. Les parties savent qu'une fois qu'elles ont franchi le stade du conciliateur, elles ne peuvent plus bénéficier de l'aide d'une tierce partie dans le cadre de la conciliation ou de la médiation. Étant donné qu'il s'agit d'un processus comportant au maximum deux étapes, il convient de maintenir la pression sur les parties pour les inciter à régler elles-mêmes leurs différends.

Précisons qu'il existe deux façons différentes d'accéder à la voie de l'arbitrage conventionnel. Premièrement, les parties peuvent décider elles-mêmes d'emprunter cette voie. Deuxièmement, dans l'hypothèse où elles s'entendent pour choisir l'arbitrage, mais ne peuvent décider de la formule à suivre, elles sont réputées choisir celle de l'arbitrage conventionnel.

On trouve à l'article 76 de la Loi sur les relations industrielles les pouvoirs conférés aux arbitres. Ces dispositions s'appliquent également à l'arbitre nommé dans le cadre d'une procédure d'arbitrage conventionnel. Ici, l'arbitre est habilité à déterminer lui-même la procédure qu'il va suivre et à recevoir les témoignages qu'il considère indiqués. Les parties bénéficient non seulement de la possibilité de produire leurs témoignages, mais elles peuvent également soumettre des mémoires. Pour rendre sa sentence, l'arbitre peut s'inspirer des mémoires des parties ou rendre une sentence qu'il considère valable dans les circonstances. Dans un cas comme dans l'autre, l'arbitre est tenu de se conformer aux lignes directrices pertinentes (voir page 93).

La procédure à suivre pour choisir la voie de l'arbitrage conventionnel doit être entamée dans un délai de dix jours à compter de la date où le Ministre fait l'échange des propositions des parties. Celles-ci peuvent alors décider d'opter pour la voie de l'arbitrage conventionnel; si elles ont opté pour l'arbitrage, mais n'ont pas décidé de la formule à privilégier, elles seront réputées avoir opté pour l'arbitrage conventionnel au terme d'une période de dix jours après l'échange des propositions. Il convient de noter que les parties sont tenues de se rencontrer au moins une fois au cours de cette période de dix jours, à la date, à l'heure et à l'endroit choisis par le Ministre en consultation avec les parties pour décider de la voie à suivre. Les parties doivent alors entamer les négociations. En cas d'impasse, l'une des parties (ou les deux) peut demander la nomination d'un conciliateur. En outre, le Ministre peut à tout moment prendre lui-même la décision de nommer un conciliateur qui sera chargé d'aider les parties. Le conciliateur doit rencontrer les parties dans un délai de dix jours à compter de sa nomination et, si une entente n'est pas intervenue, faire rapport au Ministre dans les trente jours qui suivront sa nomination. Le conciliateur doit agir de la même façon qu'un conciliateur nommé dans le cadre de la négociation publique (voir page 79), et il a tous les pouvoirs d'une commission de conciliation. Toutefois, son rapport n'est remis qu'au Ministre, et il n'est communiqué ni aux parties, ni au public. Dans l'hypothèse où les parties ne parviennent pas à conclure une convention collective, l'une d'entre elles (ou les deux) peut entamer une procédure en vue de faire nommer un arbitre. La procédure à suivre pour la nomination d'un arbitre a déjà été exposée dans le présent rapport. L'arbitre doit se réunir avec les parties dans les dix jours qui suivent la date de sa nomination et rendre une sentence dans les trente jours à compter de sa nomination.

3. La voie de la médiation-arbitrage

Le système prévu dans la Loi sur les relations industrielles pour le règlement des impasses de négociation au Nouveau-Brunswick suppose notamment la nomination d'un conciliateur, puis celle d'une commission de conciliation et enfin, le recours à l'arbitrage. Si une procédure en trois étapes de règlement des différends de négociation peut comporter certains avantages, il

reste qu'elle n'exerce pas sur les parties une pression suffisante pour les inciter à résoudre leurs conflits et qu'elle peut même contribuer à ralentir les démarches des parties au fur et à mesure que celles-ci passent les stades successifs de la procédure prévue par la loi. Il convient de noter que, même si la Commission a décrit le dispositif de règlement des conflits énoncé dans la loi comme étant un processus en trois étapes, on peut dire qu'en soi, le système actuel d'arbitrage des conflits constitue en fait une procédure en deux étapes. Le paragraphe 79(4) de la Loi sur les relations industrielles se lit comme suit :

> L'arbitre ou le conseil d'arbitrage, nommé ou constitué en application du présent article, doit s'efforcer d'effectuer le règlement des conflits surgissant entre l'agent négociateur et l'employeur, et d'élaborer une convention qui, lorsqu'elle est conclue par les parties, devient une convention collective conclue en application de la présente loi.

Le système d'arbitrage prévu par la loi est communément assimilé à un système de médiation-arbitrage. En vertu de ce système, l'arbitre est habilité à tenter de favoriser un règlement autrement que par une sentence arbitrale. Même si le paragraphe 79(4) de la loi montre clairement qu'un arbitre peut essayer de se faire le médiateur dans un conflit de négociation, la Commission croit comprendre que très peu de conseils d'arbitrage ont en fait déployé de réels efforts en ce sens avant de rendre leur sentence. La plupart des arbitres passent immédiatement à l'étape arbitrale du processus sans essayer de jouer le rôle d'intermédiaire.

L'arbitre investi de l'autorité voulue pour prendre une décision finale se rapportant à un litige entre les parties devrait pouvoir exercer sur elles une grande influence en remplissant son rôle de médiateur. Il reste que sa tâche est ardue. À la page 16 de son ouvrage Economic Aspects of Interest Arbitration, Morley Gunderson écrivait à ce propos :

> D'une part, les parties redoutent moins de soumettre leur grief à l'arbitrage si elles connaissent mieux la portée du règlement arbitré. Dans ce cas, il est possible qu'elles ne soient guère portées à s'entendre avant l'étape de l'arbitrage. D'autre part, si elles apprennent les préférences de l'arbitre au cours de l'étape de médiation, elles peuvent être plus tentées de régler leurs différends à ce moment-là, et s'éviter ainsi les frais d'arbitrage. Dans ce cas, cependant, le règlement n'est pas dû uniquement aux parties

> elles-mêmes; il montre plutôt que les parties ont déjà une bonne idée de ce que le médiateur pourra faire au moment de l'arbitrage. À l'extrême limite, si les parties apprennent trop tôt le résultat probable de l'arbitrage, l'étape de la médiation devient l'étape de l'arbitrage, même si le conflit est résolu par un accord négocié.[10]

De toute évidence, un arbitre doit user de son pouvoir avec discernement s'il veut réussir à faire office de médiateur. La médiation ne doit pas uniquement lui servir de méthode informelle d'arbitrage, auquel cas l'arbitre n'aura pas rempli correctement son rôle de médiateur dans le conflit. Toutefois, le pouvoir qu'il a de prendre une décision finale en la matière confère à l'arbitre une autorité très étendue. Il est habilité à trancher le litige, et les parties ne peuvent ignorer son point de vue au cours de l'étape de la médiation.

Si les parties choisissent la voie de la médiation-arbitrage, elles ne pourront pas demander au Ministre de nommer un conciliateur ou une commission de conciliation. La Commission estime que ces étapes intermédiaires ont pour seul effet de réduire la pression s'exerçant sur les parties. Or, la Commission estime qu'il est important de maintenir cette pression pour inciter les parties à résoudre leurs différends; il doit être clairement établi que la responsabilité de définir les termes de la convention collective incombe aux parties elles-mêmes. Dans le système de la médiation-arbitrage, l'arbitre est à la fois médiateur et arbitre. En outre, la Commission tient à rappeler que les unités de négociation au Nouveau-Brunswick sont, dans de nombreux cas, de taille relativement restreinte en comparaison des autres provinces. Dans une certaine mesure, on peut dire que la multiplicité des étapes intermédiaires entre le début de la négociation collective et la nomination de l'arbitre entraîne des frais injustifiables.

Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, les parties disposent d'un délai de dix jours, à compter de l'échange des propositions par l'entremise du Ministre, pour tenir leur première réunion et déterminer la formule de règlement qu'elles retiendront en cas d'impasse. Si elles veulent opter pour la voie de la médiation-arbitrage, elles ont dix jours pour le faire. Elles doivent continuer de se réunir et de négocier de bonne foi, mais elles n'ont

---

10 Morley Gunderson, Economic Aspects of Interest Arbitration (Toronto : Conseil économique de l'Ontario, 1983), p. 16.

pas la possibilité de s'adresser au Ministre pour lui demander de nommer un conciliateur ou une commission de conciliation. En cas d'impasse dans la négociation, l'une des parties (ou les deux) peut demander au Ministre de désigner un arbitre. Par ailleurs, le Ministre peut prendre lui-même cette décision, de sa propre initiative. L'arbitre devra réunir les parties dans un délai de deux semaines à compter de la date de sa nomination et rendre une sentence finale dans les trente jours qui suivront cette date.

Si les parties optent pour cette dernière formule, on s'attend que l'arbitre se réunisse avec les parties pour essayer de parvenir à une entente. Dans l'hypothèse où il n'y réussirait pas, il devra arbitrer le conflit comme il l'aurait fait dans le cas de l'arbitrage conventionnel.

Si l'on veut que la médiation-arbitrage réussisse, il faut que les parties n'aient d'autre possibilité que de recourir à un arbitre unique. Ce dernier est en effet le mieux placé pour servir d'intermédiaire entre les parties, tout en continuant de jouer son rôle de juge. La Commission estime par ailleurs qu'il est plus difficile avec un conseil d'arbitrage de parvenir à un consensus et qu'un arbitre unique peut mieux servir d'intermédiaire pour régler les questions en litige.

4. La voie de l'arbitrage des propositions finales

Le processus d'arbitrage des propositions finales, telle que l'envisage la Commission, se ferait en deux étapes. Il y aurait d'abord une étape de conciliation, menée par un conciliateur nommé par le ministre du Travail, puis une étape d'arbitrage, confiée à un arbitre unique ou à un conseil d'arbitrage.

En cas d'impasse dans la négociation, l'une des parties (ou les deux) pourrait demander au Ministre de nommer un conciliateur. Le Ministre aurait la possibilité de prendre lui-même cette initiative. Il n'y aurait aucune disposition prévoyant la nomination d'une commission de conciliation. Le conciliateur devrait remettre au Ministre son rapport, dans lequel il énoncerait les positions finales des parties. Comme dans le cas du système de la

négociation publique, le conciliateur serait investi des mêmes pouvoirs qu'une commission de conciliation, et il serait habilité à exiger des parties qu'elles lui soumettent leurs positions finales pour lui permettre de présenter son rapport.

L'un des principaux problèmes de l'arbitrage tient au fait qu'il constitue souvent l'étape finale dans le processus de négociation au lieu de n'être qu'une méthode parmi d'autres pour sortir d'une impasse. Pour remédier à cette situation, la Commission recommande que, dans l'hypothèse où elles choisissent la voie de l'arbitrage des propositions finales, les parties ne puissent adopter, au stade de l'arbitrage, une position qu'elles n'aient pas déjà présentée au moment de la conciliation. Cette mesure devrait contribuer à donner plus de poids à l'étape de la conciliation et à la rendre plus efficace. Il conviendrait de souligner que les parties peuvent négocier seules les dispositions de leur convention collective.

Dans le contexte de l'arbitrage des propositions finales, le fait que l'arbitre soit tenu de faire de l'offre de l'une des parties au litige sa sentence finale constitue un problème de taille. C'est précisément la raison pour laquelle les parties préfèrent souvent essayer de s'entendre avant de soumettre leur différend à l'arbitrage, car chacune craint que l'autre obtienne un avantage qu'elle n'aurait jamais pu acquérir en toute autre circonstance. Il peut arriver dans ce cas que la convention collective contienne une disposition à ce point inadmissible pour l'une ou l'autre partie que tous les aspects de la relation risquent d'en souffrir. Selon la Commission, pour que le système fonctionne et soit acceptable aux deux parties, il faut trouver un moyen qui empêchera d'intégrer de telles dispositions à la convention collective négociée entre les parties. Il ne faudrait pas que le fonctionnement du système repose uniquement sur la crainte éprouvée par l'une des parties de voir l'arbitre accepter une clause absolument déraisonnable proposée par l'autre partie. Le raisonnement devrait plutôt être le suivant : à moins que les parties ne négocient des compromis raisonnables, elles risquent de perdre les avantages qu'elles auraient pu obtenir par la négociation.

Les salaires et les avantages sociaux sont des éléments qui peuvent être quantifiés et qui, par conséquent, se prêtent plus facilement à l'évaluation d'un arbitre. En effet, ils peuvent être "mesurés" en fonction de leur valeur pécuniaire. Les éléments non salariaux, en revanche, peuvent n'avoir aucun rapport entre eux. L'une des parties peut inclure dans sa proposition un élément qui est absolument inacceptable aux yeux de l'autre partie. Il peut en résulter une convention collective qui risque, à long terme, de provoquer une dégradation des relations du travail. Par conséquent, la Commission estime qu'il faudrait que l'arbitre puisse bénéficier d'une certaine latitude au moment où il choisit les propositions des parties pour rendre sa sentence finale sur les éléments non salariaux.

Au moment de nommer un arbitre, les parties seraient tenues de lui indiquer les points qui doivent être considérés comme des éléments pécuniaires et ceux qu'il faut assimiler à des éléments non salariaux. Dans l'hypothèse où les parties ne réussiraient pas à s'entendre sur cette question, il appartiendrait à l'arbitre de trancher et d'informer les parties de sa décision. Après quoi, l'arbitre serait tenu de considérer l'aspect salarial d'une façon globale, c'est-à-dire qu'il devrait accepter dans son intégralité la position soit de l'employeur, soit du syndicat sur les aspects salariaux. Les autres éléments non pécuniaires pourraient être abordés sur une base ponctuelle, c'est-à-dire que l'arbitre pourrait accepter selon le cas la position du syndicat ou celle de l'employeur sur chacun des éléments. On admet cependant qu'il y aura des incohérences et des contradictions entre les éléments des deux propositions. Par conséquent, il est évident que l'arbitre pourrait, même s'il n'a pas le droit d'élaborer sa propre sentence, combler d'éventuels lacunes ou vides dans le cas où certains éléments des deux propositions seraient contradictoires, incohérents ou ambigus.

La Commission estime que cette forme d'arbitrage devrait permettre d'exercer suffisamment de pression sur les adversaires pour les amener à résoudre eux-mêmes leurs différends, tout en donnant à un arbitre les pouvoirs dont il a besoin pour rendre une sentence appropriée, le cas échéant. D'une part, ce système a le mérite d'être assez strict, puisqu'il est censé montrer aux parties qu'elles risquent de laisser passer une occasion inespérée en

soumettant le différend à l'arbitrage. D'autre part, il est suffisamment souple pour faire en sorte que la sentence rendue ne soit pas jugée intolérable par l'une ou l'autre partie.

Comme dans le cas des autres formes d'arbitrage, les parties disposent d'un délai de dix jours après l'échange des propositions, par l'entremise du Ministre, pour se réunir et décider de la méthode à suivre. Elles ne peuvent recourir à l'arbitrage des propositions finales que d'un commun accord et elles sont tenues de négocier de bonne foi. En cas d'impasse, l'une des parties (ou les deux) peut demander au Ministre de nommer un conciliateur. Le Ministre peut aussi prendre lui-même cette initiative. Le conciliateur nommé devra rencontrer les parties dans un délai de dix jours à compter de sa nomination et remettre son rapport au Ministre dans les trente jours qui suivront cette dernière. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, le conciliateur pourrait exiger des parties qu'elles lui remettent leurs positions finales et il les inclurait dans son rapport final destiné au Ministre. Le rapport du conciliateur ne devrait pas être communiqué aux parties, ni être rendu public. Dans l'hypothèse où l'impasse persisterait, les parties pourraient passer à l'étape suivante, soit la nomination de mandataires au sein d'un conseil d'arbitrage, conformément aux dispositions du paragraphe 55(2) de la Loi sur les relations industrielles. Le conseil d'arbitrage ou l'arbitre serait tenu de convoquer une réunion des parties dans un délai de dix jours à compter de la date de leur nomination et de rendre leur sentence dans les trente jours.

L'arbitre serait tenu de se conformer aux lignes directrices énoncées à l'intention des arbitres en situation d'arbitrage conventionnel. Voir à ce sujet la page 96 du présent rapport.

D. ÉQUILIBRER LE SYSTÈME

1. Le vote portant sur l'offre finale

À l'occasion de divers conflits qui ont eu lieu pendant des négociations dans le secteur municipal au Nouveau-Brunswick, chacune des parties a accusé l'autre, en alléguant que ses représentants ne lui donnaient pas une

version correcte ou équitable des offres qui avaient été faites à la table des négociations. Il y a sans doute une part de vérité dans ces allégations, puisqu'il semble que les parties font souvent à la presse des déclarations contradictoires et opposées au sujet de leurs positions respectives. La Commission admet qu'en cas d'impasse, chacune des parties essaie de montrer ses propositions sous le jour le plus favorable qui soit pour gagner l'opinion publique à sa cause, mais cela ne suffit pas à expliquer toutes les contradictions et conflits qui sont évidents lorsque les parties sont mêlées à un tel différend. Il conviendrait de mettre en place un mécanisme pour obliger les parties à s'assurer que lesdits représentants tiennent leurs mandants et le public correctement informés des faits et des questions en litige. Cette mesure inciterait les parties à négocier de façon plus responsable, et elle contribuerait en outre à redonner confiance au public dans le système des négociations collectives.

Le meilleur moyen de faire en sorte que chaque partie soit tenue parfaitement informée sur la position de l'autre partie est le vote de dernière offre. Cette mesure permettrait de garantir que les parties soient informées de leur position respective. Dans certaines circonstances, il est également possible qu'elle incite les parties à poursuivre la négociation.

La partie sollicitant le vote de dernière offre aurait l'occasion de présenter à l'autre l'intégralité de sa proposition. Ainsi, l'employeur aurait l'occasion de présenter sa proposition complète aux membres de l'unité de négociation. L'agent négociateur pourrait présenter sa proposition complète aux membres du conseil municipal. Cette mesure permettrait à l'une des parties d'exposer à l'autre sa position de façon équitable et précise. À un moment décisif du processus de négociation, on pense également que le recours au vote de dernière offre inciterait les parties à revoir leurs positions et à trouver un accommodement ou un compromis. Une partie qui aurait décidé d'imposer un vote de dernière offre voudrait normalement revoir sa position avant d'imposer un vote sur sa proposition. De plus, l'éventualité d'un vote de dernière offre pourrait inciter la partie tenue de voter à modifier la proposition qu'elle compte présenter à l'autre partie. On prévoit que cette procédure deviendra une arme importante dans la panoplie de tactiques dont disposent les parties en présence.

Le système envisagé par la Commission pour le vote de dernière offre s'apparenterait à celui qui est prévu dans les articles 39 et 40 de la Loi sur les relations de travail de l'Ontario. En vertu de cette législation, le Ministre peut, de sa propre initiative, à tout moment après le début d'une grève ou d'un lock-out, enjoindre les employés de l'unité de négociation de procéder à un vote de dernière offre. Le texte stipule également que l'employeur est autorisé, avant ou après le début d'une grève ou d'un lock-out, à demander au Ministre que les employés de l'unité de négociation procèdent à un vote. Si l'employeur présente une pareille demande au Ministre, ce dernier est tenu de faire procéder au vote. L'employeur ne peut présenter une telle demande au Ministre qu'une seule fois. La Commission estime que l'agent négociateur devrait, lui aussi, avoir le droit de réclamer au conseil municipal un vote de dernière offre. Cette mesure permettrait d'équilibrer les intérêts des parties.

Selon la Commission, chaque partie ne devrait avoir le droit d'exiger de l'autre qu'elle procède à un vote de dernière offre qu'une seule fois. Les parties doivent comprendre que la décision de demander un vote de dernière offre est une affaire d'importance; cela est essentiel si l'on veut que les parties soient disposées à revenir sur leurs positions. Si chaque partie avait l'occasion de demander un vote de dernière offre à plusieurs reprises (ou d'être celle que l'on force à procéder à un tel vote), elle n'attacherait pas grande importance à cette procédure, et tout changement qu'elle pourrait apporter à sa position serait négligeable. La Commission aimerait préciser qu'il ne faudrait pas que, pour avoir le droit de solliciter un vote de dernière offre, la partie requérante ait à prouver que les représentants de la partie adverse ont effectivement présenté sa proposition à cette dernière de façon inéquitable. En effet, si tel était le cas, les parties pourraient se trouver mêlées à un autre litige, portant celui-là sur les termes de la proposition qui leur a été présentée. Or, cette dernière question ne doit pas devenir le principal centre d'attention des parties. Celles-ci doivent plutôt concentrer leurs efforts sur les questions en litige.

La Commission tient à répéter ici que les parties doivent pouvoir s'adapter sans trop de difficulté à cette procédure. Dans la plupart des circonstances, le conciliateur ou l'enquêteur* aura déjà exposé dans son rapport

* enquêteur factuel

les offres finales des parties. Si ces dernières sont encore dans une situation d'impasse après que ces rapports ont été présentés au Ministre, il est douteux qu'il faille modifier sensiblement les positions respectives pour qu'elles puissent faire l'objet d'un vote de dernière offre de la part de l'une ou de l'autre partie. Tout vote en faveur de la proposition soumise à un vote de dernière offre lie la partie requérante.

La Commission estime par ailleurs que les parties prendraient le vote de dernière offre plus au sérieux si, au cas où le vote serait négatif, la partie l'ayant sollicité ne pouvait retirer sa proposition avant que deux mois se soient écoulés ou tant qu'un accord n'aurait pas été conclu, selon celui de ces deux événements qui surviendrait le premier. La partie ayant été priée de procéder au vote aurait la possibilité d'accepter la proposition (ou toute autre proposition) présentée par la partie adverse au cours de ces deux mois.

La partie sollicitant le vote de dernière offre devra fournir à la partie adverse et au Ministre un avis à cet effet, ainsi qu'un exemplaire du texte de sa dernière offre. Si la partie sollicitant le vote est l'employeur lui-même, ce dernier devra également fournir à l'agent négociateur autant d'exemplaires du texte de sa dernière offre qu'il y a de membres dans l'unité de négociation. La partie recevant l'avis doit prendre toutes les mesures requises pour communiquer dans un délai raisonnable l'offre de l'autre partie aux personnes habilitées à voter. Un manquement à ce devoir constituerait un acte de mauvaise foi.

Il incomberait au Ministre de superviser le vote de dernière offre. Dans le cas d'une municipalité, comme dans celui d'un syndicat, il s'agirait d'un vote au scrutin secret, nonobstant toute disposition contraire de la Loi sur les municipalités. De la même façon, l'agent négociateur serait tenu de procéder à un scrutin secret auprès des membres de l'unité.

2. Le piquetage

Le piquetage a d'abord fait son apparition dans le secteur privé. Il avait pour objet de convaincre le public et les employés de s'abstenir de

toute relation d'affaires avec l'employeur visé. Le public était prié de ne pas acheter les produits de l'employeur, et les travailleurs de ne pas accepter d'emploi de lui. À la longue, la ligne de piquetage est devenue un symbole de solidarité syndicale, et les collègues de travail ont été priés de ne pas la franchir. Les syndicats qui réussissaient à manier l'arme du piquetage pouvaient exercer sur l'employeur une pression économique considérable. Dans le secteur privé, un employeur qui ne peut plus produire de biens destinés à la vente, ou les vendre une fois qu'ils sont produits, subit une pression considérable lorsqu'il s'agit de sortir d'une impasse de négociation. Dans l'affaire Heather Hill Appliances Ltd. c/ McCormack, le tribunal a déclaré ce qui suit :

> Un jour, il y a très longtemps, des travailleurs, à juste titre mécontents de leur sort, s'étaient transformés en hommes-sandwichs et, vêtus de panneaux, ils avaient annoncé publiquement leurs griefs et critiqué leurs employeurs en marchant devant leurs lieux de travail. La technique s'est révélée efficace et a atteint l'objectif visé, c'est-à-dire permettre aux manifestants de donner et d'obtenir des informations, de s'attirer la sympathie des passants, d'exprimer leurs griefs et de critiquer le "méchant Séraphin". Bien entendu, la direction n'a pas apprécié que l'on étale au grand jour la façon dont elle exploitait sa main-d'oeuvre et en fait, pendant de nombreuses années, les tribunaux ont condamné cette pratique. Toutefois, le droit de piquetage a finalement été accepté, et il est désormais solidement implanté dans le droit coutumier. Au Canada, ce droit a été enchâssé dans le Code criminel, 1953-1954 (Can.), chap. 51, art. 366(2) : ...
>
> Avec le temps cependant, la véritable nature du piquetage a évolué. De nos jours, l'information est véhiculée par la presse écrite et reçue par l'intermédiaire des négociations. La ligne de piquetage est devenue un signe et un symbole de solidarité syndicale, et elle s'est peu à peu transformée en un obstacle, réel quoiqu'intangible. Désormais, le respect de la ligne de piquetage est une affaire de foi et de morale, ainsi qu'un devoir de conscience, et c'est un commandement que respectent non seulement les collègues des manifestants, mais tous les fervents partisans membres d'autres syndicats, même ceux qui n'ont rien contre l'employeur visé. Cette situation est, semble-t-il, acceptable lors d'un conflit dans le secteur privé entre un employeur et ses employés dans la mesure où la grève est légale et où les dispositions législatives applicables sont respectées.[11]

---

11 Heather Hill Appliances Ltd. et.al. c/ McCormack et.al. 52 D.L.R. (2e) 292-293.

Il ne semble pas que le piquetage constitue une méthode efficace pour faire pression sur une municipalité, puisque celle-ci tire ses revenus d'impôts et de subventions. La ligne de piquetage reste néanmoins un symbole de solidarité syndicale. Elle revêt pour les syndicats une signification symbolique.

Le recours aux piquets de grève est un moyen légitime de transmettre de l'information au public. Toutefois, nombreux sont ceux qui peuvent être intimidés par eux. Ils s'abstiennent par conséquent de vaquer à leurs occupations habituelles, non pas en raison de l'information qui leur est transmise par les piqueteurs, mais plutôt parce qu'ils redoutent de franchir une ligne. Les gens devraient être laissés libres de vaquer à leurs occupations, sans avoir à craindre une intimidation quelle qu'elle soit. En outre, le syndicat ne devrait pas essayer de convaincre le public de manquer à ses obligations légales à l'égard de la municipalité : ne pas payer ses impôts, ne pas demander de permis, ne pas payer ses amendes, etc.

Avec les moyens de communication modernes, le syndicat dispose de méthodes beaucoup plus efficaces que le piquetage pour transmettre ses messages au public. La presse électronique et les journaux quotidiens constituent, pour le syndicat, une bien meilleure façon de communiquer avec le public. De plus, l'attention de ce dernier n'est pas distraite dans ce cas par les altercations et d'autres opérations illégales allant souvent de pair avec le piquetage. Il est regrettable de constater que ce sont, dans bien des cas, ces manifestations connexes qui attirent l'attention des médias. Toutefois, le syndicat ne saurait invoquer ces facteurs pour justifier le recours aux lignes de piquetage.

Le paragraphe 104(1) de la Loi sur les relations industrielles autorise le piquetage en cas de grève ou de lock-out, dans la mesure où les piqueteurs ne se livrent à aucune activité par ailleurs illégale. De toute évidence, le piquetage est autorisé dans le secteur privé au Nouveau-Brunswick.

Les dispositions applicables aux employés du gouvernement provincial sont assez différentes. Le paragraphe 102(3) de la Loi relative aux relations de travail dans les services publics se lit comme suit :

> Les employés peuvent faire la grève lorsqu'ils se sont conformés au paragraphe (1) et au paragraphe (2) et pendant toute la durée de la grève
>
> a) l'employeur ne doit pas remplacer les grévistes ou attribuer leurs postes à d'autres employés, et
>
> b) les employés ne doivent pas participer à un piquet de grève, à un défilé ou à quelque démonstration que ce soit à l'établissement de l'employeur ou près de cet établissement.

La Loi relative aux relations de travail dans les services publics interdit à l'employeur de remplacer les grévistes par leurs collègues de travail ou par d'autre personnel. La désignation est la seule méthode à laquelle le gouvernement provincial peut recourir pour continuer d'assurer la prestation des services au public. Étant donné qu'on ne peut exercer que très peu de pressions économiques sur le gouvernement provincial pendant une grève et que l'employeur ne peut faire appel à d'autres employés, il n'est pas surprenant que le piquetage ne soit pas autorisé par la loi. Il s'agit là d'un compromis raisonnable entre l'intérêt de l'employeur et celui des employés, qui traduit une évaluation réaliste de la dynamique des conflits de négociation dans le secteur public au Nouveau-Brunswick. On retrouve la même dynamique dans le secteur municipal.

La Commission recommande d'interdire le piquetage dans l'hypothèse où l'employeur a recours à des employés désignés pour assurer les services essentiels. Toutefois, si l'employeur fait assurer les services par d'autres travailleurs municipaux, du personnel de remplacement ou des entrepreneurs de l'extérieur plutôt que par des employés désignés, on pourrait autoriser le syndicat à recourir au piquetage. La Commission pense que ce compromis devrait satisfaire tant l'employeur que les syndicats au Nouveau-Brunswick, même si certains membres du public risquent d'utiliser le prétexte du piquetage pour échapper à leurs obligations légales. La Commission ne pense pas que cette probabilité puisse causer un grave problème. En outre, il convient de prendre en considération les intérêts du syndicat. Dans la plupart des

conflits de travail, on parvient généralement à garder sous surveillance les lignes de piquetage et à prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour éviter qu'elles empêchent les personnes d'exercer leurs droits légitimes. La Commission est persuadée qu'il s'agit là d'un accommodement nécessaire.

3. L'extension de la convention collective

La Commission a examiné les paragraphes 1(2), 35(2), 57(3), 75(3), 80(5), et 91(2) de la Loi sur les relations industrielles, qui se rapportent tous à l'extension de la convention collective.

La Commission est d'avis qu'il faudrait promulguer une loi stipulant que les modalités et conditions d'une convention collective continueront de s'appliquer si l'on fait appel à du personnel désigné pour assurer la prestation des services municipaux au public. Si l'on permet à l'employeur de recourir à des employés désignés pour assurer les services essentiels au public, il n'y a aucune raison pour que l'unité de négociation ne profite pas, elle aussi, des avantages de la dernière convention collective. Cette mesure devrait permettre l'instauration d'une relation de travail harmonieuse et équilibrée. En outre, on ne saurait attendre des employés de l'unité de négociation qu'ils évoluent dans un vide législatif. Les modalités et conditions de la convention collective en vigueur devraient continuer de s'appliquer, non seulement aux employés qui travaillent, mais aussi à ceux qui ne travaillent pas. Il convient de traiter tous les membres de l'unité de négociation de la même façon. Sinon, il risque de se produire au sein de l'unité des tensions qui pourraient entraver le déroulement des opérations sur le lieu de travail et les négociations entre les parties.

Au cours des audiences publiques, la Commission a été informée d'un certain nombre d'incidents qui sont survenus à l'occasion de grèves et de lock-out, et qui mettaient en cause des employés congédiés ou victimes de sanctions; ces derniers n'avaient pas pu obtenir réparation étant donné que la convention collective venait tout juste d'expirer. D'une façon générale, ces incidents avaient sérieusement envenimé la négociation entre les parties et jeté un froid dans leur relation. Ils avaient par ailleurs donné lieu à des conflits graves, interminables et coûteux pour les deux parties. Même en cas

de lock-out ou de grève et même si l'employeur a décidé de continuer d'assurer la prestation des services essentiels au public en ayant recours à d'autres employés municipaux, à du personnel de remplacement ou à des sous-traitants, il faudrait que les dispositions de la convention collective relatives au licenciement, aux mesures disciplinaires, aux procédures de règlement des griefs et à l'arbitrage continuent de s'appliquer. Selon la Commission, le fait que ces dispositions ne s'appliquent pas à l'heure actuelle pendant une grève ou un lock-out a souvent provoqué une dégradation dans des relations de travail, qui étaient à l'origine satisfaisantes. Cela mis à part, la Commission est satisfaite des dispositions de relève prévues par la Loi sur les relations industrielles. Elle reconnaît que les employés en grève ou en lock-out peuvent toujours invoquer les dispositions de la Loi sur les normes d'emploi. Toutefois, la Commission est d'avis que les parties ont davantage intérêt, pour résoudre leurs conflits, à s'en remettre aux procédures et aux recours prévus dans leur convention collective. De plus, la perte de la protection offerte par la convention collective ne suffit pas, d'après la Commission, à dissuader l'agent négociateur de recourir à la grève. La Commission est d'avis que le refus de ce droit n'a pas véritablement incité les parties à conclure une convention collective.

Si les parties choisissent de recourir à l'arbitrage pour résoudre leurs différends, les modalités et les conditions de la convention collective devraient continuer de s'appliquer. La Commission estime qu'il s'agit là d'un compromis équitable entre les intérêts de l'employeur et ceux des employés, puisque le premier continue de bénéficier du travail de ces derniers. La Commission ne voit aucune raison pour que les conditions d'emploi en vigueur cessent de s'appliquer lorsque les parties conviennent de soumettre leurs différends à l'arbitrage.

La Commission estime que nulle disposition évoquée ci-dessus et se rapportant à l'extension de la convention collective ou de ses articles ne doit entrer en contradiction avec les dispositions existantes de la loi, qui prévoient la cessation de la relation de négociation entre les parties, soit par le biais d'une entente, soit par suite du retrait de l'accréditation. Il doit toujours exister des dispositions régissant la cessation de la relation

de négociation entre les parties. Toutefois, même lorsque cette relation existe, il faut que les dispositions de la Loi sur les relations industrielles continuent de s'appliquer, dispositions qui témoignent de notions fondamentales d'équité et favorisent de saines relations entre les parties.

4. La procédure à suivre en cas d'urgence

La Loi sur les mesures d'urgence a été promulguée en vue de donner aux autorités locales et provinciales les moyens de réagir rapidement et efficacement en cas d'urgence. L'objectif de la loi était de conférer aux autorités compétentes le pouvoir d'agir face à des circonstances susceptibles de mettre en danger la "santé, la sécurité ou le bien-être de la population civile".[12] Ces circonstances peuvent être d'origine naturelle ou avoir été causées par l'homme. Il est évident cependant que la loi n'a pas été promulguée pour permettre aux autorités locales ou provinciales de mettre un terme à une grève par ailleurs licite.

Au terme de son examen des relations du travail dans le secteur municipal au Nouveau-Brunswick, la Commission a conclu que certaines parties avaient agi de façon irresponsable. Selon elle, il n'est pas du tout inconcevable qu'une municipalité essaie d'abuser des pouvoirs qui lui sont attribués en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence pour mettre fin à une grève par ailleurs licite, même si cela ne s'est jamais produit jusqu'à présent.

La Commission estime qu'il faudrait clarifier la Loi sur les mesures d'urgence pour bien montrer que son objet n'est pas de mettre fin à une grève par ailleurs licite. Pour ce faire, on pourrait restreindre le pouvoir conféré aux administrateurs municipaux d'invoquer la Loi sur les mesures d'urgence lorsque ces derniers estiment que la "santé, la sécurité ou le bien-être de la population civile" sont menacés. Si une situation d'urgence se produit au cours d'une grève dans le secteur municipal, les autorités provinciales devraient assumer seules la responsabilité de déclarer un "état d'urgence local", conformément aux dispositions de la Loi sur les mesures

---

12 Loi sur les mesures d'urgence, art. 1

d'urgence. La Commission estime cette solution préférable, puisque les autorités provinciales ne seraient pas parties au litige. Quoi qu'il en soit, la responsabilité de gérer les relations du travail dans la province du Nouveau-Brunswick devrait incomber au ministre du Travail, et non aux autorités municipales.

La Commission aimerait également suggérer que l'on inclue dans les articles de la Loi sur les relations industrielles portant sur les pratiques de travail déloyales une disposition autorisant l'agent négociateur ou le syndicat à porter plainte contre une municipalité lorsque celle-ci agit de façon à outrepasser l'intention de la Loi sur les mesures d'urgence. La Commission pourrait, en recevant cette plainte, imposer une sanction appropriée, après avoir déterminé dans quelle mesure la municipalité en question s'est livrée à une manoeuvre déloyale de négociation.

La Loi sur les mesures d'urgence n'envisage pas l'effet que peut avoir sur une grève licite ou un lock-out la déclaration "d'un état d'urgence". La Commission estime qu'il faudrait modifier la loi en vue de permettre le fonctionnement harmonieux du système des relations du travail. Pour ce faire, on pourrait promulguer un texte de loi qui obligerait les autorités compétentes à annoncer la fin de l'état d'urgence et qui autoriserait la reprise immédiate de la grève ou du lock-out; si l'on avait eu recours à des employés désignés pour assurer la prestation des services essentiels au public, cette loi ferait en sorte que la grève puisse reprendre soixante-douze heures à compter du moment où l'agent négociateur aurait fourni à l'employeur une liste des employés désignés, chargés d'assurer les services considérés comme étant essentiels à la "santé, sûreté ou sécurité publique". Grâce à cette procédure, la grève pourrait reprendre de façon ordonnée après une urgence.

7e PARTIE L'APPLICATION DE LA CONVENTION COLLECTIVE

I. LE CADRE JURIDIQUE DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION COLLECTIVE

Après la négociation et l'exécution de la convention collective vient l'étape de l'application. De la qualité des négociations et de la convention collective dépend la relation future entre l'employeur et les employés. Toutefois, cette relation ne peut être harmonieuse que dans la mesure où les parties adoptent, dans la mise en oeuvre de leur convention collective, des attitudes et des comportements positifs. Une application satisfaisante de l'accord favorise en outre l'instauration d'une atmosphère propice pour les négociations ultérieures.

La réussite de l'application d'une convention collective dépend de la qualité de la communication entre les parties et de leur compréhension des paramètres dont elles doivent tenir compte dans la recherche d'accommodements et de compromis. Les parties doivent également connaître les limites de leurs attentes. Dans la mesure où elles établissent entre elles des relations harmonieuses pendant la durée de la convention collective et qu'elles profitent de cette période pour essayer de comprendre leurs objectifs mutuels, elles seront plus à même de comprendre la véritable signification des négociations et les mèneront plus aisément.

Le paragraphe 53(1) de la Loi sur les relations industrielles s'énonce comme suit :

> Toute convention collective doit stipuler qu'aucune grève, ni lock-out n'est autorisé, tant que la convention continue d'être en vigueur.

Le paragraphe 55(1) de la loi, qui complète le paragraphe 53(1), stipule :

> 55(1) Toute convention collective doit prévoir des dispositions pour le règlement définitif et obligatoire, par voie d'arbitrage ou autrement et sans arrêt de travail, de tous conflits entre les parties à la convention ou entre les personnes liées par elles, ou au nom desquelles elle a été conclue, relativement à son interprétation, à son application, à son exécution ou à une violation alléguée de la convention, y compris le fait de savoir si une question est arbitrable.

Ces deux articles ont pour objet d'empêcher les grèves ou les lock-out tant qu'une convention collective est en vigueur et ils fournissent aux parties une méthode pour résoudre leurs éventuels différends. Même si elles n'ont pas la possibilité de se soustraire à l'article de la loi portant sur l'interdiction de la grève ou du lock-out, les parties sont libres de convenir entre elles d'une ou de plusieurs méthodes à appliquer en vue de résoudre leurs différends. Cependant, si elles ne parviennent pas à s'entendre sur une méthode en particulier, elles devront se reporter aux dispositions de la loi relatives à l'arbitrage.

Il existe en fait deux formules possibles pour le règlement des conflits pendant la durée d'une convention collective. L'une d'entre elles passe par la recherche d'accommodements et de compromis, et elle est celle qu'emploient les comités syndicaux-patronaux et les médiateurs de griefs. L'autre suppose l'intervention d'une tierce partie, laquelle est appelée à prendre une décision définitive. Elle est habituellement utilisée dans diverses formes d'arbitrage.

A. LES COMITÉS SYNDICAUX-PATRONAUX

Le comité syndical-patronal constitue pour les parties une tribune où elles peuvent établir entre elles une communication efficace. En créant un comité syndical-patronal, les parties ne font en fait que formaliser et institutionnaliser la communication qui s'est déjà instaurée entre elles. La Commission est d'avis que la qualité de la relation entre les parties dépend des rapports qu'elles auront préalablement noués. En acceptant de créer et d'utiliser les comités syndicaux-patronaux, les parties s'engagent en fait à préserver la qualité de leur communication. Elles s'engagent en outre à recourir aux accommodements et aux compromis.

La caractéristique essentielle du comité syndical-patronal tient au fait qu'il donne aux parties l'occasion de chercher à leurs problèmes des solutions qui soient mutuellement acceptables. On ne saurait sous-estimer l'importance du processus qui permet aux parties d'essayer de concevoir des solutions qui leur conviennent à toutes les deux. Dans de nombreux cas, il est admis que

les parties ne parviendront pas à trouver de telles solutions. Toutefois, le recours aux comités syndicaux-patronaux en vue d'essayer de trouver une solution mutuellement acceptable devrait néanmoins se révéler salutaire. En fait, même si les parties ne trouvent finalement aucune solution qui leur soit acceptable, elles peuvent malgré tout parvenir à une solution qui sera en fin de compte plus acceptable que si le comité n'avait pas existé.

Le comité syndical-patronal peut avoir divers usages. L'une de ses principales fonctions peut consister à régler les conflits en puissance. Lorsqu'elles constatent l'existence d'un problème, les parties peuvent porter la question devant le comité syndical-patronal, qui essaiera de le résoudre. En agissant ainsi, elles se donnent la possibilité d'essayer de régler le problème avant que l'une d'entre elles en subisse les répercussions et avant que chacune prenne position. Le comité syndical-patronal offre aux parties l'occasion d'envisager toutes les solutions possibles à un problème donné, à un stade de la négociation où l'on peut encore faire preuve d'un maximum de souplesse. Le comité syndical-patronal peut également servir aux parties pour le règlement d'éventuels conflits liés à des omissions ou à des ambiguïtés dans la convention collective. Les parties sont les mieux placées pour régler un différend causé par les problèmes de cette nature. Elles étaient présentes à la table des négociations et de ce fait, elles sont normalement les plus aptes à savoir quelles étaient les intentions à ce moment-là et à les interpréter concrètement. Il est de loin préférable que ce soit les parties elles-mêmes qui règlent ces questions, et non un arbitre qui ne disposera alors, dans la recherche d'une solution aux problèmes, que d'une marge de manoeuvre extrêmement limitée. Enfin, le comité syndical-patronal peut également servir de tribune où les parties peuvent énoncer et clarifier leurs positions sur des questions qui les préoccupent. Les questions débattues peuvent être très diverses, et porter notamment sur les méthodes de production, les problèmes de personnel, les méthodes administratives, les programmes de formation ou tout autre sujet qui concerne les parties. Il faut reconnaître que les questions intéressant les parties dépassent largement le cadre des problèmes évoqués dans la convention collective.

Le recours au comité syndical-patronal devrait se révéler avantageux pour les deux parties. Pour l'employeur, il peut être l'occasion de consulter sérieusement les employés au moment où il envisage d'introduire des changements sur le lieu de travail. En agissant de la sorte, l'employeur peut espérer s'éviter certains problèmes. Il ne faudrait pas que l'employeur voit dans le mécanisme de la consultation une atteinte à ses droits. Il convient plutôt que les parties profitent de ce processus pour trouver ensemble des solutions mutuellement acceptables. Le droit de prendre la décision définitive revient dans tous les cas à la direction, sauf disposition contraire contenue dans la convention collective. Les employeurs n'ont, quoi qu'il en soit, rien à perdre à discuter avec le syndicat sous l'égide du comité syndical-patronal. En réalité, une municipalité qui se donne la peine de consacrer temps et argent à un comité syndical-patronal perdra beaucoup moins de temps dans le cadre du processus d'arbitrage des griefs. Les résultats n'en seront que meilleurs et les solutions, plus acceptables dans la mesure où les débats se seront déroulés dans une atmosphère de coopération mutuelle.

Pour ce qui est des employés municipaux, leur présence au sein d'un comité patronal-syndical leur permet d'entrer en contact avec la haute direction. Ils peuvent en profiter pour soumettre à la direction les questions qui les préoccupent et ils sont présents au moment où celle-ci en est saisie. N'était-ce de ce comité syndical-patronal, la plupart des employés municipaux n'auraient à leur disposition aucune autre tribune appropriée. En outre, en prenant la peine de participer aux travaux du comité syndical-patronal, ils peuvent, comme l'employeur, espérer devoir consacrer moins de temps et de ressources à l'arbitrage des griefs.

Si l'on veut que le comité syndical-patronal puisse remplir correctement son rôle, il faut que l'employeur et le syndicat soient déterminés à le faire fonctionner. Cette résolution doit se traduire notamment par la nomination de cadres supérieurs au sein du comité. Il faut pour cela que les deux parties reconnaissent la valeur de cette instance. Ce dernier aspect est important, puisqu'il semble à la Commission que, très souvent, l'employeur n'a pas accordé aux relations professionnelles l'importance qu'elles méritent. Les deux parties doivent admettre que le comité syndical-patronal est avantageux.

Par conséquent, la Commission estime qu'un comité syndical-patronal doit compter un nombre égal de représentants de l'employeur et du syndicat. La présidence doit en être assurée en alternance par un représentant de chacune des parties. Le comité doit également se réunir régulièrement, afin que les parties restent en communication. De l'avis de la Commission, aucun comité syndical-patronal ne peut agir de façon efficace s'il ne se réunit pas de façon régulière. Il convient de rappeler que l'une des fonctions essentielles de ce comité est de déceler les problèmes éventuels et, le cas échéant, de les évoquer. Si les rencontres ne sont qu'occasionnelles, le comité risque de n'être qu'une instance réservée à la gestion des crises.

La Commission recommande d'inclure dans les conventions collectives négociées par les parties des dispositions sur la création de comités syndicaux-patronaux.

La Commission pense que, si les municipalités et les syndicats n'utilisent pas les comités syndicaux-patronaux, c'est tout simplement parce qu'ils n'en comprennent pas l'opportunité et n'en saisissent pas clairement le fonctionnement. Par conséquent, la Commission recommande aux parties de s'adresser à la Direction des relations industrielles du ministère du Travail, qui les aidera à mettre sur pied et à utiliser un comité syndical-patronal.

B. LA MÉDIATION DES GRIEFS

La médiation des griefs est une technique utilisée de plus en plus fréquemment pour résoudre un différend pendant la durée d'une convention collective. Lorsque les parties ne parviennent pas à s'entendre, elles peuvent soumettre le litige à l'arbitrage. La médiation des griefs repose sur les principes du consentement volontaire, de la mutualité, de l'accommodement et du compromis. Le consentement volontaire est une caractéristique importante du système; il signifie que les parties sont libres de recourir ou non à la médiation des griefs pour résoudre leurs différends. Nul ne peut les y forcer. Cette particularité a son importance, puisque de façon générale, on admet que les systèmes considérés comme étant mutuellement acceptables par les

deux parties sont ceux qui fonctionnent le mieux dans le contexte des relations du travail. En outre, vu le caractère facultatif du système, les parties n'y auront recours qu'au moment jugé le plus approprié. Le principe de la mutualité constitue également une caractéristique essentielle du système. La tierce partie neutre examine le problème en vue de trouver une base mutuelle de règlement. Contrairement à ce qui est le cas avec l'arbitrage, on ne met pas ici l'accent sur les questions qui opposent les parties. Il s'agit plutôt de dégager les points susceptibles de les rapprocher. Enfin, les principes de l'accommodement et du compromis constituent, eux aussi, des aspects-clefs du système. Dans le cadre de la médiation des griefs, on s'attaque aux problèmes complexes propres à la relation entre les parties. Si l'on veut pouvoir résoudre les litiges, il faut que le système adopté par les parties soit souple. Or, la médiation des griefs est un mécanisme beaucoup plus souple que l'arbitrage. Pour que le système fonctionne, il faut que les parties acceptent de recourir à l'accommodement et au compromis, et qu'elles collaborent en vue de trouver à leurs différends une solution acceptable. En optant pour la médiation des griefs, les parties reconnaissent qu'elles ont des intérêts mutuels, qui priment leurs intérêts propres.

Les principes qui sous-tendent la médiation des griefs constituent en soi des avantages par rapport à ce qu'offre l'arbitrage. En outre, la médiation des griefs comporte un certain nombre d'autres avantages :

a) les parties peuvent aborder la "source" du problème,
b) elles ne sont pas placées dans une situation extrême (où elles ont tout à perdre ou tout à gagner),
c) le processus est plus rapide,
d) il est moins onéreux,
e) les parties peuvent instaurer entre elles une meilleure relation de travail.

Avec la médiation des griefs, les parties peuvent aborder directement la cause du litige. Dans le cas de l'arbitrage, la tierce partie est habilitée à régler les différends, mais la compétence de l'arbitre est limitée par la loi, par la convention collective et par les présentations des parties. Il est possible, par conséquent, que l'arbitre ne puisse pas s'attaquer directement à

la cause du litige qui lui est soumis. Un bon système de médiation des griefs doit donner aux parties la possibilité d'aborder les motifs de leurs différends. Par ailleurs, la médiation des griefs a l'avantage de fournir aux parties un mécanisme qui leur permet de régler leurs conflits. Elles ne sont pas placées dans une situation où elles doivent choisir entre tout perdre ou tout gagner. La Commission est d'avis que les relations professionnelles entre les parties seront plus susceptibles d'évoluer favorablement si chaque partie est avantagée, ne serait-ce que modestement, par le règlement à l'amiable d'un différend. La rapidité et l'efficacité constituent deux autres avantages du système de médiation des griefs. D'une façon générale, on admet que ce mécanisme autorise des règlements plus rapides. En outre, le processus est plus informel, et les parties ont tendance à préférer effectuer elles-mêmes la médiation relativement à leurs griefs. Elles n'ont pas à engager d'avocats, ni à payer d'arbitre. La médiation des griefs représente pour les parties une dépense moins lourde. L'avantage ultime de ce système tient au fait qu'il favorise entre les parties l'instauration d'une relation de travail plus harmonieuse. On reconnaît généralement qu'un dispositif de règlement des conflits qui laisse la place au compromis et à l'accommodement est plus efficace qu'un mécanisme supposant l'intervention d'une tierce partie, chargée de prendre la décision.

La médiation des griefs a déjà donné de bons résultats dans d'autres juridictions au Canada. En Colombie-Britannique, par exemple, les médiateurs de griefs réussissent à régler environ soixante-six pour cent des cas qui leur sont confiés.[1] De la même façon, le pourcentage des griefs réglés par médiation se situe en Ontario entre soixante-dix et quatre-vingts pour cent.[2] Les chiffres enregistrés en Colombie-Britannique et en Ontario dénotent que le système mérite certainement l'attention des parties.

---

1 Commission des relations du travail de la Colombie-Britannique, Annual Report (Victoria : Province de la Colombie-Britannique, 1983) p. 58.

2 Ministère du Travail de l'Ontario, Annual Report (Toronto : Province de l'Ontario, 1983-1984, 1984-1985), pp. 10 et 11 respectivement.

Au Nouveau-Brunswick, le ministère du Travail offre depuis plusieurs années déjà un service facultatif de médiation des griefs. C'est l'article 71 de la Loi sur les relations industrielles qui confère au gouvernement la compétence légale d'offrir ce service. Dans la pratique, le Ministre nomme un agent de médiation des griefs si les parties lui présentent une requête conjointe à cet effet. L'agent est choisi parmi le personnel de conciliation de la Direction des relations industrielles du ministère du Travail. Une fois nommé, l'agent de médiation convoque une réunion des parties pour régler les questions en litige.

Il est intéressant de noter que le ministère du Travail a réussi à mettre en oeuvre le service de médiation des griefs en faisant appel à son propre personnel. Les agents ont en effet été en mesure de planifier leur travail de médiation de façon à pouvoir remplir parallèlement leurs fonctions de conciliateurs. Le calendrier des réunions de médiation est établi de telle sorte que les rencontres coïncident avec les séances de conciliation prévues dans une région donnée. Cette possibilité est particulièrement intéressante, tant pour le ministère du Travail, qui n'a pas à engager d'importantes dépenses supplémentaires pour assurer ce programme, que pour les parties qui n'ont pas à payer pour bénéficier de services de médiation.

De l'avis de la Commission, les services de médiation des griefs offerts par le ministère du Travail ont été sous-utilisés dans le secteur municipal. Il existe à ce phénomène deux explications. D'abord, certains ignorent jusqu'à l'existence de ce programme, et ce malgré les efforts déployés par le ministère du Travail pour le faire connaître. En second lieu, même si elles connaissent l'existence du programme, certaines parties n'en saisissent pas toute la signification. Il semble que les parties hésitent à profiter d'un programme dont elles ne comprennent pas tous les éléments et qui ne leur est pas familier.

Le ministère du Travail devrait prendre d'autres mesures pour faire en sorte que les parties connaissent et comprennent parfaitement le fonctionnement de la médiation des griefs, ainsi que le programme qui leur est offert par le gouvernement. Après chaque série d'élections municipales tenues dans

la province (et à intervalles réguliers par la suite), le Ministère devrait rappeler l'existence de son programme d'éducation à cet égard.

La Commission recommande par ailleurs aux employeurs et aux syndicats du secteur municipal de collaborer ensemble pour mettre au point leurs propres programmes de médiation des griefs. Cette coopération devrait favoriser une amélioration sensible des relations du travail au sein de ce secteur.

C. L'ARBITRAGE TRADITIONNEL DES GRIEFS

Au Canada, les parties à une convention collective sont tenues de préserver la paix ouvrière tant que l'accord est en vigueur. La législation fédérale du travail et toutes les lois provinciales pertinentes,[3] à l'exception de celles de la Saskatchewan,[4] stipulent que les parties à une convention collective doivent régler leurs différends pendant la durée d'une convention collective soit par "voie d'arbitrage", soit par "voie d'arbitrage ou autrement". Le paragraphe 55(1) de la Loi sur les relations industrielles du Nouveau-Brunswick se lit comme suit :

> Toute convention collective doit prévoir des dispositions pour le règlement définitif et obligatoire, par voie d'arbitrage ou autrement et sans arrêt de travail, de tous conflits entre les parties à la convention ou entre les personnes liées par elle, ou au nom desquelles elle a été conclue relativement à son interprétation, à son application, à son exécution ou à une violation alléguée de la convention, y compris le fait de savoir si une question est arbitrable.

La loi confère à la Commission le pouvoir de modifier les conditions d'arbitrage contenues dans une convention collective. Le paragraphe 55(4) de la loi se lit comme suit :

> Lorsque, de l'avis de la Commission, une partie des conditions d'arbitrage contenues dans une convention de négociations collectives, y compris les modalités de nomination de l'arbitre ou du conseil

---

3 Labour Act art. 118 (Alberta), Labour Code art. 93 (Colombie-Britannique), Code canadien du travail art. 155, Loi sur les relations du travail art. 69 (Manitoba), Labour Relations Act art. 83 (Terre-Neuve), Trade Union Act art. 40 (Nouvelle-Écosse), Loi sur les relations de travail art. 44 (Ontario), Labour Act art. 36 (Île-du-Prince-Édouard), Code du travail art. 100 (Québec).

4 Trade Union Act art. 25 (Saskatchewan).

d'arbitrage, est insuffisante, ou que les dispositions indiquées au paragraphe (2) ne conviennent pas à un cas particulier, la Commission peut, sur la demande d'une partie à la convention collective, modifier toute disposition de ce genre de sorte qu'elle ne soit pas incompatible avec les dispositions du paragraphe (1); néanmoins, jusqu'à ce qu'elle soit ainsi modifiée, la clause d'arbitrage de la convention collective ou du paragraphe (2), selon le cas, est applicable.

Le fait que la loi exige des parties qu'elles règlent leurs différends par "voie d'arbitrage ou autrement" et le fait que la Commission soit investie du pouvoir de modifier les clauses d'arbitrage insérées dans les conventions collectives témoignent de l'importance que revêt, dans le cadre de toute politique des relations du travail, le règlement pacifique des conflits survenant pendant qu'un accord est toujours en vigueur.

La loi laisse aux parties une grande liberté dans le choix des méthodes auxquelles elles auront recours pour résoudre des différends survenant pendant qu'une convention collective est encore en vigueur. Si elles sont obligées d'opter pour l'arbitrage lorsqu'elles n'arrivent pas à s'entendre sur une autre formule de règlement, les parties ne sont aucunement limitées dans le choix de la (ou des) méthode(s) d'arbitrage. Elles ont le choix entre l'arbitre unique ou le conseil tripartite, elles peuvent recourir à divers procédés en fonction de leurs besoins dans un conflit donné et enfin, elles sont libres de décider si elles feront de la décision un précédent. Au Nouveau-Brunswick, les parties ne sont guère tentées, d'une façon générale, par l'expérience de l'arbitrage. Elles préfèrent, dans l'ensemble, recourir à ce que l'on appelle le système de l'arbitrage traditionnel des griefs, inspiré de la disposition contenue dans la loi. De l'avis de la Commission, il s'agit là d'un mauvais choix, car ce système ne représente pas toujours la méthode la mieux adaptée aux circonstances.

Les dispositions qui régissent les modalités de l'arbitrage pendant la durée d'une convention collective ne précisent pas dans quelle mesure les parties sont tenues de faire appel à un arbitre unique ou à un conseil tripartite pour résoudre leurs différends. S'il n'y a, dans la convention collective négociée entre les parties, aucune disposition relative à l'arbitrage, il est prévu par le paragraphe 55(2) de la Loi sur les relations industrielles que toute convention négociée entre les parties sera réputée contenir la

disposition concernant l'arbitrage dans la loi susmentionnée. Ladite disposition expose en détail la procédure à suivre pour la nomination des membres du conseil tripartite d'arbitrage. Même si cette disposition n'est pas réputée faire partie des conventions collectives négociées entre les parties, on constate que celles-ci l'adoptent souvent, car elles trouvent commode de s'inspirer des dispositions législatives pour rédiger les clauses de leurs propres conventions collectives. C'est la raison pour laquelle la plupart des conventions collectives négociées dans le secteur privé au Nouveau-Brunswick stipulent que les éventuels différends seront soumis à l'arbitrage d'un conseil tripartite.

La Commission est d'avis que les conflits survenant pendant qu'une convention collective est en vigueur devraient être réglés par un arbitre unique. À l'origine, les conseils d'arbitrage étaient formés de trois personnes indépendantes. À l'heure actuelle, ils comprennent un président indépendant et un représentant de chacune des parties. L'arbitrage des droits est un processus "judiciaire", et non un mécanisme de règlement fondé sur les principes de l'accommodement et du compromis. En outre, les conseils d'arbitrage tripartites sont plus onéreux, et la sentence risque davantage de mettre du temps à venir. En choisissant de faire appel à des arbitres uniques plutôt qu'à des conseils tripartites pour le règlement de leurs différends, les parties pourraient s'éviter des dépenses considérables et obtenir plus rapidement une sentence. Un autre désavantage va de pair avec les conseils tripartites : il y a toujours le danger que l'un des membres émette une opinion dissidente. Cette possibilité tend à saper la confiance que l'on peut avoir dans le système d'arbitrage. En outre, le paragraphe 55(2) de la loi stipule que la décision du conseil est celle de la majorité ou, s'il n'y a pas de majorité, celle du président. Il est intéressant de noter que le paragraphe 95(1) de la Loi relative aux relations de travail dans les services publics stipule que, si un arbitre n'a pas été nommément désigné dans une convention collective conclue entre les parties, le règlement des différends devra être soumis à un arbitre unique, à moins que les employés demandent la nomination d'un conseil d'arbitrage tripartite par la Commission des relations de travail dans les services publics et que l'employeur ne soit pas opposé à cette nomination.

Le paragraphe 73(2) de la Loi sur les relations industrielles stipule, si aucun arbitre n'est nommé en application d'une convention collective, que le Ministre peut faire lui-même cette nomination, à la demande de l'une ou de l'autre partie. Ce paragraphe est essentiellement utilisé lorsque les représentants des parties au conseil d'arbitrage ne parviennent pas à s'entendre sur le choix d'un président. La Commission estime que le fait pour les représentants des parties de ne pas réussir à s'entendre sur ce plan montre qu'ils sont incapables de s'acquitter de leurs fonctions. La Commission recommande que, si les représentants ne réussissent pas à désigner un président indépendant dans les délais prévus par la convention collective ou dans la disposition d'arbitrage réputée s'appliquer (paragraphe 55(2) de la loi), le Ministre destitue les représentants et confie à un arbitre figurant sur la liste des arbitres accrédités le soin d'instruire le différend.[5] La Commission estime qu'une pareille disposition inciterait les représentants des parties à faire le maximum pour s'entendre sur le choix d'un président, puisqu'un échec équivaudrait pour eux à la destitution.

La Commission recommande par ailleurs que la disposition législative portant sur l'arbitrage soit modifiée et que le règlement des différends survenant pendant qu'une convention collective est en vigueur soit confié à un arbitre unique. Le recours à un arbitre unique devrait être la méthode prévue par la loi et aussi celle que les parties devraient être tenues d'utiliser dans le cas où elles ne parviennent pas à s'entendre sur le choix d'un président.

Les pouvoirs de l'arbitre sont énoncés dans le paragraphe 76(1) de la Loi sur les relations industrielles. En fait, ce paragraphe autorise l'arbitre à déterminer lui-même les règles de procédure et de témoignage qu'il suivra à l'audience. En conséquence, la loi laisse à l'arbitre une marge de manoeuvre considérable, puisqu'il est habilité à définir lui-même les règles de procédure et de témoignage qu'il va appliquer en fonction des caractéristiques de l'affaire qui lui est soumise.

---

5 Voir à la page 143 la description du système d'accréditation des arbitres.

Au Nouveau-Brunswick, les arbitres et les parties se sont contentés, dans le secteur municipal, du système traditionnel d'arbitrage des griefs pour résoudre les différends survenant pendant la durée d'une convention collective. Les règles de procédure et de témoignage utilisées dans le cadre de ce système s'apparentent à celles d'une action en justice. On donne à chaque partie la possibilité de présenter sa cause, d'interroger, de contre-interroger et de réinterroger les témoins. Les règles de témoignage sont dans l'ensemble analogues, même s'il est fréquent pour un arbitre d'accepter des preuves qui, en temps normal, ne seraient pas admises dans le cadre d'une action en justice. L'arbitre peut rendre sa décision une fois que les parties ont exposé leur point de vue, ou il peut réserver sa décision jusqu'à une date ultérieure.

La législation régissant l'arbitrage ne contient aucune ligne directrice quant à la tenue des audiences. Par conséquent, il n'existe aucun règlement au sujet de la divulgation de l'information préalable à l'audience. Même si ce mécanisme est le plus souvent superflu, il peut dans certains cas se révéler avantageux pour les parties, notamment lorsqu'il y a suspension ou licenciement. La Commission des relations de travail dans les services publics s'est déclarée du même avis.[6] Par conséquent, la Commission recommande que la loi soit modifiée afin de permettre la divulgation de l'information avant l'audience dans les cas de suspensions et de congédiements. Les parties ne devront pas pouvoir recourir systématiquement à ce mécanisme. Le système envisagé devrait être relativement informel, et il faudra veiller dans toute la mesure du possible à ce que son coût ne constitue pas pour les parties un fardeau. En effet les frais d'arbitrage s'élèveraient si les parties étaient habilitées à recourir dans tous les cas à ce mécanisme.

Une des caractéristiques importantes du système traditionnel d'arbitrage des griefs tient au fait qu'il donne aux parties la possibilité de présenter leur cause devant un tiers impartial. Ainsi, elles peuvent présenter l'ensemble des faits pertinents à un arbitre impartial, qui prend sa décision en application de la convention collective. Les parties y trouvent un intérêt

---

6 Commission des relations de travail dans les services publics, Seizième rapport annuel (Fredericton : Province du Nouveau-Brunswick, 1985) p. 4.

dans la mesure où il ne subsistera entre elles aucun problème susceptible de nuire à leurs relations. Ce mécanisme peut également avoir un effet lénifiant sur le comportement ultérieur des parties.

Le système d'arbitrage traditionnel des griefs n'a pas servi uniquement à résoudre les différends entre les parties, mais il leur a également permis d'obtenir des indications quant au comportement qu'elles devraient adopter à l'avenir. C'est ce que l'on appelle la valeur jurisprudentielle de l'arbitrage traditionnel des griefs. Même si l'on admet généralement qu'un arbitre doit se contenter de trancher les litiges qui lui sont soumis, le raisonnement qu'il a suivi pour rendre sa décision peut fournir une indication quant au règlement probable de prochains litiges. Par conséquent, la décision d'un arbitre peut servir de jalon pour l'avenir. Il s'agit là d'un élément important, en ce sens que la sentence de l'arbitre peut en soi empêcher l'apparition de conflits futurs.

D. L'ARBITRAGE PAR COMMISSAIRE-ARBITRE

L'un des reproches que l'on adresse au système de l'arbitrage traditionnel des griefs tient au fait qu'il demande énormément de temps et d'argent. Pour éviter ces écueils, les parties ont, dans certaines juridictions, mis au point un régime d'arbitrage par commissaire-arbitre. L'objet de ce système est d'offrir aux parties la possibilité d'avoir une décision quant au bien-fondé de l'affaire, qui leur soit donnée de façon rapide, expéditive et efficace.

Le recours au système de l'arbitrage par commissaire-arbitre peut s'avérer efficace s'il n'y a qu'un seul grief à trancher. Toutefois, il se révèle d'autant plus efficace lorsque plusieurs griefs sont mis au rôle au cours d'une même journée devant un commissaire-arbitre. Cette procédure permet de réduire les frais d'arbitrage.

Le régime d'arbitrage par commissaire-arbitre est essentiellement un mécanisme de règlement des différends. Les parties ne s'intéressent pas tant aux motifs de la décision qu'à la décision elle-même. En réalité, les motifs de la décision du commissaire-arbitre peuvent être extrêmement succincts. Par

conséquent, la décision en question ne saurait servir de précédent aux parties. Il s'agit là d'un avantage indéniable dans le cas où le différend est relativement secondaire, auquel cas les parties ont très peu de raisons de consacrer énormément de temps et d'énergie à une audience complète, assortie d'une longue liste de motifs. Étant donné que la décision de l'arbitre ne peut créer de précédent dont pourraient s'inspirer à l'avenir d'autres arbitres, les parties se contentent de cette forme abrégée d'arbitrage pour résoudre leurs petits différends. Ce système a été utilisé par la International Nickel Company of Canada Limited et par les Métallurgistes unis d'Amérique.[7] Il n'a jamais été très utilisé au Nouveau-Brunswick, sauf par la Brunswick Mining and Smelting Corporation Limited et ses employés syndiqués.

La Commission est d'avis que ce système pourrait se révéler efficace pour le règlement de certains types de conflit dans le secteur municipal au Nouveau-Brunswick. De nombreux employeurs du secteur municipal sont relativement petits, tout comme les unités de négociation au sein de ces municipalités. Il arrive très souvent que les frais liés à un processus d'arbitrage complet représentent pour les parties une lourde charge financière. La Commission estime que le système d'arbitrage par commissaire-arbitre permettrait aux parties de résoudre un grand nombre de leurs petits différends, tout en réalisant des économies considérables.

Dans son ouvrage intitulé The System of Industrial Relations in Canada, Alton W.J. Craig a étudié la procédure mise en oeuvre dans le système d'arbitrage par commissaire-arbitre.[8] Il déclare à ce propos :

> Le recours à un commissaire des griefs est une procédure extrêmement informelle. Dix jours au moins avant l'audience, on donne au commissaire-arbitre un exemplaire du grief, un résumé écrit des délibérations de la réunion du deuxième palier de la procédure (ce résumé énonce les faits ayant fait l'objet d'un accord, les points en litige, la position du syndicat et celle de la compagnie) et un exemplaire du texte de la décision prise par le représentant de la direction aux paliers deux et trois de la procédure de règlement des

---

7 Alton W.J. Craig, The System of Industrial Relations in Canada. (Scarborough, Ontario : Prentice-Hall Canada Inc., 1983), p. 219.

8 Ibid.

griefs. En outre, les parties doivent fournir de brèves plaidoiries écrites à l'appui de leur position. L'unique objet de l'audience est de clarifier les questions ou les faits en litige. En règle générale, aucun témoin n'est appelé à témoigner, et les documents écrits constituent généralement le fondement de la décision, même si les parties peuvent faire d'autres présentations ou soumettre d'autres preuves si le commissaire le permet ou le demande. Il n'y a toutefois aucune obligation de se conformer strictement aux règles de la preuve. Le commissaire-arbitre doit rendre une décision écrite dans un délai de sept jours à compter de l'ouverture de l'audience. La sentence est assortie d'un bref exposé des raisons l'ayant motivée, mais celles-ci ne font pas partie intégrante de la sentence elle-même. En outre, les parties ont convenu que les décisions prises dans le cadre de la procédure de règlement des griefs par un commissaire-enquêteur ne constitueraient en aucun cas un précédent juridique.

La Commission est d'avis que la procédure décrite par M. Craig pourrait tout à fait s'appliquer dans le secteur municipal du Nouveau-Brunswick, sous réserve de quelques petites modifications.

Si les parties décident de recourir au système d'arbitrage par commissaire-arbitre, elles sont tenues de choisir un commissaire dans un délai de cinq jours à compter de la date de leur décision. Si elles ne parviennent pas à s'entendre sur la nomination d'un commissaire-arbitre, elles peuvent s'adresser au Ministre, qui procéderait à cette nomination dans un délai de cinq jours à compter de la réception de la demande. Le Ministre sera tenu de choisir le commissaire parmi les noms figurant sur la liste des arbitres accrédités. Dans les cinq jours suivant la date de sa nomination, le commissaire doit fixer une date pour la tenue d'une audience, à moins que les parties n'en décident autrement. L'audience se tiendra dans les vingt jours qui suivront la nomination du commissaire-arbitre. Cinq jours avant la date prévue pour l'audience, les parties devront fournir au commissaire-arbitre un exemplaire du texte du grief et les réponses présentées à chacune des étapes du processus de règlement du grief. De plus, elles devront exposer par écrit les faits et les arguments qu'elles comptent utiliser à l'appui de leur position; elles devront s'échanger ce document et en mettre un exemplaire à la disposition du commissaire-arbitre. Ce dernier sera tenu de prendre sa décision dans les dix jours suivant la date de l'audience. Il aura la possibilité de justifier brièvement sa sentence, mais les motifs ne feront pas partie intégrante de la sentence.

E. LE RÉGIME DE L'ARBITRAGE ACCÉLÉRÉ

L'arbitrage accéléré devient de plus en plus populaire au Canada. À l'heure actuelle, il est utilisé en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario.[9]

Il constitue pour les parties le moyen d'abréger la procédure de règlement des griefs, la médiation et l'arbitrage. Ainsi, les parties sont en mesure de résoudre leurs différends plus rapidement et plus efficacement, ce qui, à long terme, est dans leur plus grand intérêt.

Selon la formule qu'envisage la Commission, les parties pourraient avoir recours au régime d'arbitrage accéléré indépendamment de toute clause contraire contenue dans leur convention collective. Pour ce faire, les parties devraient prier le Ministre de nommer un arbitre. Au moment où il recevrait cette demande, le Ministre devrait nommer un arbitre unique qui serait chargé d'entendre l'affaire. L'arbitre serait tenu de convoquer une audience dans un délai de trente jours à compter de la réception de la demande des parties par le Ministre. Il devrait rendre sa sentence dans les dix jours qui suivraient la clôture des audiences.

Il convient de préserver l'intégrité des conventions collectives négociées entre les parties. Par conséquent, la Commission estime que celles-ci ne devraient recourir aux dispositions de la loi relatives à l'arbitrage accéléré que d'un commun accord. Parallèlement, la Commission est d'avis qu'il faudrait prévoir une exception pour les suspensions et les licenciements. Dans de pareils cas, il conviendrait de donner à chacune des parties la possibilité de présenter au Ministre une demande les autorisant à invoquer les dispositions de la loi relatives à l'arbitrage accéléré. Cette précaution est motivée par le fait que, dans les cas des suspensions et des congédiements, la situation devient souvent très critique, et la relation entre les parties peut gravement s'envenimer si on laisse le conflit traîner trop longtemps. En

---

9 Labour Code art. 96 (Colombie-Britannique), Loi sur les relations du travail art. 113 (Manitoba), Loi sur les relations de travail art. 45 (Ontario).

outre, au fur et à mesure que le temps passe, les parties adoptent une position défensive, puisqu'elles ont alors plus à gagner ou à perdre. Il est donc possible de préserver la qualité de la relation entre les parties en veillant à ce qu'elles aient recours à un mécanisme de décision rapide et efficace.

Le Ministre aurait un important rôle à jouer dans le fonctionnement du système. C'est à lui qu'il incombe de nommer l'agent de médiation des griefs. Dans la plupart des cas, on s'attend que ce dernier sera un membre du personnel de la Direction des relations industrielles du ministère du Travail. En outre, c'est le Ministre qui est chargé de nommer l'arbitre unique, d'après la liste des arbitres accrédités. Il s'occupe de la coordination du système et il veille à ce que l'audience d'arbitrage se tienne dans un délai de trente jours à compter du moment où il reçoit la demande que les parties présentent pour recourir au système.

On admet en général que l'une des meilleures manières d'exercer sur les parties une pression pour les inciter à régler leurs différends consiste à les placer devant l'incertitude. Elles sont tranquilles et rassurées lorsqu'elles ont affaire à un système qu'elles connaissent et dont elles ont l'expérience. De la même façon, elles sont à l'aise avec certaines personnalités familières. Dans le système d'arbitrage accéléré tel que la Commission l'envisage, l'arbitre serait nommé par le Ministre qui fixerait également la date de l'audience, en consultation avec l'arbitre et les parties. Toutefois, le Ministre ne divulguerait pas aux parties le nom de l'arbitre avant la date de l'audience. On pourrait ainsi laisser planer une certaine incertitude, ce qui inciterait peut-être les parties à tout faire pour régler elles-mêmes leurs différends.

Autre élément important du système, la présentation par l'une des parties d'une demande portant sur la nomination d'un arbitre, en application des dispositions de la loi relatives à l'arbitrage accéléré, déclencherait automatiquement la mise en oeuvre du programme de médiation des griefs offert par la Direction des relations industrielles du ministère du Travail. Le médiateur consulterait les parties pour établir si le conflit peut être réglé par la médiation. Il serait tenu d'en informer le Ministre si le conflit se réglait ainsi.

Un arbitre nommé en application des dispositions législatives relatives à l'arbitrage accéléré aurait des pouvoirs analogues à ceux d'un arbitre désigné en vertu de l'article 76 de la loi. Il convient de noter par ailleurs que l'arbitre mènerait l'audience comme s'il s'agissait du système d'arbitrage traditionnel des griefs.

II. GRÈVES ET LOCK-OUT ILLÉGAUX DÉCLENCHÉS PENDANT QUE LES CLAUSES D'UNE CONVENTION COLLECTIVE SONT EN VIGUEUR

A. GRÈVES ET LOCK-OUT ILLÉGAUX

Les premières lois canadiennes du travail ont posé le principe en vertu duquel les conflits survenant entre les parties pendant la durée d'une convention collective doivent être réglés pacifiquement. En application de cette disposition, les parties ne pouvaient pas recourir aux sanctions économiques tant que leur convention collective était en vigueur. Cette réalité constitue désormais l'un des principes fondamentaux du droit du travail au Canada. En fait, ce principe est enchâssé dans les articles 53 et 91 de la Loi sur les relations industrielles.

On ne saurait sous-estimer l'importance de ce principe. À l'heure actuelle, une grande majorité des travailleurs canadiens sont syndiqués. Or, il ne saurait y avoir de prospérité économique si le pays est miné par des grèves et des lock-out. Le principe en vertu duquel les parties doivent s'efforcer de résoudre leurs différends d'une manière pacifique tant qu'une convention collective est en vigueur contribue à garantir la prospérité de l'économie canadienne. Cette exigence revêt une importance accrue dans le contexte du secteur municipal. Comme nous l'avons souligné précédemment, les municipalités offrent à leurs citoyens de nombreux services qui peuvent être considérés comme essentiels à la "santé, à la sûreté ou à la sécurité publique". Par conséquent, ce principe est important, non seulement en raison de ses répercussions économiques, mais aussi à la lumière des conséquences qu'il peut avoir sur le bien-être social des Canadiens.

Les grèves et les lock-out illégaux constituent une menace pour l'économie et pour la "santé, la sûreté ou la sécurité publique". En outre, ils sapent la confiance du public dans le système des relations du travail et affaiblissent le respect qu'on éprouve pour la loi. Au nom de l'intérêt

public, il est indispensable que soit préservée l'intégrité du système des négociations collectives et que la loi soit respectée.

Les municipalités comme les syndicats sont des institutions, dont les Canadiens attendent qu'elles jouent un rôle prépondérant au sein de la collectivité. En outre, ces institutions détiennent, au niveau local, un considérable pouvoir économique et politique. Par conséquent, elles sont censées adopter en tout temps un comportement responsable. Malheureusement, il n'en a pas toujours été ainsi. La façon dont les municipalités et les syndicats font valoir leurs buts et objectifs propres est souvent incompatible avec leurs responsabilités au sein de la collectivité et contraire à la loi. La Commission est d'avis qu'il faut adopter certaines réformes en vue d'affirmer le principe en vertu duquel les parties doivent résoudre d'une manière pacifique les différends survenant pendant la durée d'une convention collective et adopter une conduite conforme à leurs obligations à l'égard du public et en vertu de la loi.

Aux fins de la présente section du rapport, on entend par grèves et lock-out illégaux ceux qui ont lieu pendant que les dispositions d'une convention collective sont toujours en vigueur.

À l'heure actuelle, les sanctions prévues par la loi en cas de grève illégale prennent notamment la forme de poursuites intentées en vertu du Code criminel ou en vertu de lois relatives aux relations de travail, d'actions en justice pour l'obtention de dommages-intérêts, d'ordonnances judiciaires d'injonction et d'une procédure d'arbitrage des griefs. Pour ce qui est des poursuites pénales, elles sont peu efficaces et rarement intentées, même si elles existent. Il en va ainsi des poursuites intentées en vertu des lois sur les relations du travail. Elles sont tout aussi inefficaces, et rarement utilisées. Quant à l'action en dommages et intérêts, on y recourt généralement pour obtenir une injonction provisoire dont l'objet est de faire cesser la grève. Ces actions en justice parviennent rarement au stade du jugement. Malgré son caractère généralement subsidiaire, l'injonction constitue désormais le principal instrument utilisé par les employeurs pour mettre fin à une grève illégale. L'arbitrage des griefs n'a jamais été utilisé pour faire cesser une grève ou un lock-out illégaux.

La Commission estime que, pour résoudre de façon efficace le problème des grèves et des lock-out illégaux, il convient de réunir les éléments suivants :

a) une tribune appropriée où l'on puisse statuer sur les grèves et les lock-out illégaux,

b) un mécanisme efficace et expéditif permettant de faire échec aux activités illicites,

c) un mécanisme permettant de faire porter aux parties la responsabilité en cas d'activité illégale.

La Commission recommande que soient mises en oeuvre un certain nombre de réformes afin qu'on puisse atteindre ces objectifs par le biais de la loi.

La Commission est d'avis que la CRI (Commission des relations industrielles) constitue la tribune la plus appropriée pour débattre des grèves et des lock-out illégaux dans le secteur municipal. Ainsi que l'a déclaré Dickson J., parlant au nom de la Cour suprême du Canada dans l'affaire opposant le Syndicat canadien de la Fonction publique (section locale 963) à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick,

> La Commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi complète régissant les relations du travail. Dans le cadre de l'administration de ce régime, on fait appel à la Commission non seulement pour qu'elle détermine les faits et tranche sur des points de droit, mais aussi pour qu'elle interprète l'ensemble de la jurisprudence élaborée autour du système de négociation collective, tel qu'il est compris au Canada; on attend également de la Commission qu'elle partage ses connaissances des relations du travail qu'elle a acquises à la faveur de l'expérience.[10]

Il est révélateur de constater que la Cour suprême du Canada a reconnu le rôle spécialisé des commissions du travail. Qui plus est, le mouvement ouvrier ne s'est jamais senti à l'aise dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ses représentants ont toujours préféré que les litiges soient tranchés par une commission plutôt que par un tribunal. Étant donné qu'elle est composée de représentants des parties, la CRI est, d'après la Commission, mieux placée que

---

10 Syndicat canadien de la Fonction publique, (section locale 963) c/ Société des alcools du Nouveau-Brunswick (1980), 97 D.L.R. (3e édition) 417, p. 424.

les tribunaux pour trancher les litiges entre les employeurs et les employés. En outre, les commissions du travail étant continuellement amenées à traiter de questions de relations professionnelles, elles acquièrent en ce domaine une expérience que les tribunaux ont du mal à égaler. C'est là une réalité que l'on a d'ores et déjà reconnue en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, et en Saskatchewan et enfin, au sein du gouvernement fédéral.[11]

La Commission est d'avis que l'on devrait en faire de même au Nouveau-Brunswick et qu'il faudrait donner à la CRI les pouvoirs dont elle a besoin pour réagir efficacement en cas de grève ou de lock-out illégaux. L'article 102 de la Loi sur les relations industrielles s'énonce comme suit :

> 102(1) Lorsqu'un syndicat ou un conseil syndical ordonne ou autorise une grève, ou que des salariés font une grève qui, selon l'employeur ou l'organisation des employeurs intéressée, était ou est illégale, cet employeur ou cette organisation d'employeurs peut présenter une demande à la Commission tendant à obtenir une déclaration à l'effet que la grève était ou est illégale, et la Commission peut faire une telle déclaration.
>
> 102(2) Lorsqu'un employeur ou une organisation d'employeurs ordonne ou autorise un lock-out qui selon un salarié, un syndicat ou un conseil syndical intéressé était ou est illégal, l'un quelconque de ces salariés, syndicat ou le conseil syndical peut présenter une demande à la Commission tendant à obtenir une déclaration à l'effet que le lock-out était ou est illégal, et la Commission peut faire une telle déclaration.
>
> 102(3) Une déclaration faite en application du présent article ne porte pas atteinte à une procédure engagée devant un tribunal, ou à une procédure engagée en application d'une clause d'une convention collective, lorsque la question d'une grève légale ou illégale, d'un lock-out légal ou illégal, selon le cas, est en litige.

De toute évidence, la Commission est déjà investie du pouvoir de déclarer illégal un lock-out ou une grève. Toutefois, elle n'est pas habilitée à émettre une ordonnance affirmative ou négative pour forcer les parties à mettre fin à leur action. Il semble que ce soit là l'une des failles de la législation. La Commission est d'avis qu'il conviendrait de remédier à cette lacune.

---

11 Labour Code art. 28 (Colombie-Britannique), Code canadien du travail art. 182, Trade Union Act art. 49 (Nouvelle-Écosse), Loi sur les relations de travail art. 92 (Ontario), Trade Union Act art. 11 (Saskatchewan).

À l'heure actuelle, le procédé le plus efficace dont disposent les parties est l'injonction. Le paragraphe 34(2) de la Loi sur l'organisation judiciaire, promulgué en vue de ne permettre l'utilisation de l'injonction que pour mettre fin à une grève illégale, se lit comme suit :

> 34(2) Il ne doit être accordé d'injonction ex parte que si la Cour ou un juge est convaincu
>
> a) qu'une violation de la paix, des dommages corporels ou des dommages matériels se sont produits et se continueront vraisemblablement, et
>
> b) que le requérant a donné, dans le plus bref délai possible, une notification raisonnable de sa demande, par téléphone ou autrement, à toute personne ou organisation ouvrière à l'égard de laquelle il demande l'injonction ou que la notification ne pouvait raisonnablement avoir été donnée.

Il est évident que l'objectif du paragraphe 34(2) de la Loi sur l'organisation judiciaire est d'empêcher qu'une partie bénéficie d'une injonction ex parte, à moins qu'un juge soit convaincu qu'il y a risque de violation de la paix ou de dommages corporels ou matériels. Le paragraphe ne doit en aucun cas être utilisé pour mettre fin à une grève ou à un lock-out illégaux. Un tel principe est d'ailleurs dans le droit fil de la jurisprudence canadienne, qui désapprouve le recours aux interdictions judiciaires. Tout en comprenant cette position, la Commission est d'avis que la loi doit être réformée en vue de donner aux autorités le moyen de réagir efficacement en cas de grèves et de lock-out illégaux.

La Commission admet que les parties demandant des injonctions ont la possibilité, si elles le veulent, de contourner les dispositions du paragraphe 34(2) de la Loi sur l'organisation judiciaire en présentant une requête interlocutoire d'injonction provisoire en application de l'article 33 de ladite loi. La procédure consiste à intenter une action, puis à présenter une requête interlocutoire tout en demandant à la cour de raccourcir les délais applicables en d'autres circonstances. De cette façon, les employeurs peuvent aisément invalider l'intention du paragraphe susmentionné. En théorie, la partie recevant l'ordonnance est tenue de mener son action jusqu'à terme. En pratique toutefois, très peu d'actions en justice ont atteint le stade du procès. De l'avis de la Commission, la procédure suivie jusqu'à présent n'est pas satisfaisante.

Selon la Commission, la CRI devrait être investie de la compétence en matière de grève ou de lock-out illégaux et avoir pleins pouvoirs pour émettre des ordonnances* de ne pas faire. Le droit de présenter à la cour une demande d'injonction relative à une grève illégale ou à un lock-out illégal ne devrait pas être accordé lorsque le différend oppose un agent négociateur accrédité à un employeur municipal.

La compétence constitutionnelle autorisant les provinces à conférer aux commissions du travail le pouvoir d'émettre des ordonnances* de ne pas faire a été réaffirmée dans l'affaire Le SCFP c/ Guelph General Hospital.[12] Il est désormais de plus en plus courant de conférer ce pouvoir aux commissions du travail. La Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Saskatchewan l'ont d'ailleurs déjà fait.[13]

La Commission est d'avis que la CRI devrait également être investie du pouvoir d'émettre une ordonnance* de ne pas faire, mais qu'il devrait y avoir recours devant les tribunaux pour l'exécution d'une ordonnance* de ne pas faire. La Commission pense préférable de donner au procureur général et aux tribunaux le pouvoir de mettre à exécution les ordonnances* de ne pas faire une fois qu'elles ont été émises, plutôt que de se fier au bon gré des parties. Par conséquent, le procureur général devrait être investi du pouvoir d'intenter des poursuites si l'une des parties refuse de se plier à l'ordonnance* prononcée par la CRI.

La Commission recommande également, dans le cas où la CRI serait effectivement investie du pouvoir d'émettre les ordonnances* de ne pas faire, que le pouvoir conféré aux tribunaux d'émettre des injonctions leur soit retiré.[14]

---

12 SCFP c/ Guelph General Hospital (1978), 22 O.R. (2e éd.), 348.

13 Labour Code art. 28 (Colombie-Britannique), Code canadien du travail art. 182, Trade Union Act art. 49 (Nouvelle-Écosse), Loi sur les relations de travail art. 92 (Ontario), Trade Union Act art. 11 (Saskatchewan).

14 Le paragraphe 112(1) de la Labour Relations Act (Alberta) énonce : ["Indépendamment de toute disposition contenue dans la présente loi, dans la Loi sur l'organisation judiciaire ou dans toute autre loi, en cas de grève ou de lock-out, il ne doit pas être accordé d'injonction ex parte avant procès a) à une partie au litige, ou b) à toute autre personne ou partie en vue d'empêcher une personne participant à une grève ou à un lock-out de faire quoi que ce soit dans le cadre de ces actions".]

* ordonnance de mettre fin et de renoncer à toute action

La Commission est d'avis que les parties doivent assumer la responsabilité des grèves et des lock-out illégaux qu'elles déclenchent. Les municipalités et les syndicats sont des institutions. La municipalité représente un ordre de gouvernement. Quant au syndicat, il est investi par le processus d'accréditation du droit de représenter les intérêts des employés de la municipalité. Les municipalités comme les syndicats doivent répondre de leurs actes devant le public.

La Commission recommande de modifier la loi en vue d'obliger l'employeur qui veut déclarer un lock-out à présenter au préalable à la CRI un certificat attestant que le conseil municipal a autorisé cette action. La Commission recommande par ailleurs qu'avant d'être autorisé à déclarer la grève, un syndicat présente à la CRI un certificat attestant que cette dernière a autorisé la grève. Un employeur ne devrait pas être habilité à déclarer un lock-out légal, pas plus qu'un syndicat ne devrait pouvoir déclencher une grève légale, s'ils n'ont pas au préalable déposé les certificats requis. Cette précaution devrait permettre de faire en sorte que les parties assument la responsabilité de leurs actions. Toute grève ou tout lock-out déclenchés alors que le certificat requis n'a pas été déposé au préalable seront réputés illégaux.

B. PROCÉDURES

La Commission est d'avis qu'en cas de grève ou de lock-out, si la partie responsable n'a pas déposé au préalable un certificat d'autorisation, l'autre partie pourra présenter ex parte au président ou au vice-président de la CRI une demande d'ordonnance* de ne pas faire. Après s'être assuré que la partie ayant déclenché la grève ou le lock-out a effectivement négligé de déposer un certificat d'autorisation, le président ou le vice-président pourra émettre sur-le-champ une ordonnance* de ne pas faire. L'ordonnance sera signifiée à la partie ayant déclenché l'activité en question, et un exemplaire en sera transmis au procureur général, qui pourra dès lors intenter des procédures d'exécution en cas de non-respect de la loi.

On admet que des grèves illégales peuvent se produire, même si elles n'ont pas été autorisées ou sanctionnées par un syndicat. Quoi qu'il en soit,

* ordonnance de mettre fin et de renoncer à toute action

le syndicat a convenu, dans la convention collective appropriée, qu'il n'y aurait pas de grève illégale.

Même si l'employeur peut demander une ordonnance* de ne pas faire, il doit pouvoir être assuré que le syndicat assumera la responsabilité qui est la sienne, à savoir prendre les mesures requises pour mettre fin à l'action illégale.

La Commission est d'avis qu'il convient de prendre certaines mesures pour faire en sorte que les syndicats s'acquittent de la responsabilité dont ils sont investis par la Loi sur les relations industrielles de représenter les membres d'une unité de négociation. La Commission recommande qu'en cas de grève non autorisée par le syndicat, l'employeur puisse signifier à ce dernier un avis l'informant que la grève en question est illégale et le priant de prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir le retour au travail des membres de l'unité de négociation. Cet avis n'empêchera pas l'employeur de présenter simultanément à la CRI une demande d'ordonnance* de ne pas faire. Si les membres de l'unité de négociation n'ont pas repris le travail dans un délai de vingt-quatre heures, le syndicat sera réputé, lors de toutes les procédures ultérieures, avoir autorisé la grève, à moins qu'il ne prouve avoir pris toutes les mesures raisonnables, compte tenu des circonstances, pour garantir le retour au travail de ses membres.

Si l'une des parties présente une demande d'autorisation de grève ou de lock-out, mais que la partie adverse estime le mouvement illégal, cette dernière peut présenter une demande d'ordonnance* provisoire; elle peut le faire ex parte ou par un avis d'audience.

Si l'ordonnance* est accordée ex parte, la CRI devra parallèlement fixer une date pour la tenue d'une audience complète dans les dix jours qui suivront la date de l'ordonnance*. Le président ou le vice-président de la CRI est autorisé à siéger seul pour statuer sur la demande d'ordonnance* ex parte. La CRI tenant l'audience aurait alors pleins pouvoirs pour établir les sanctions et les coûts à l'endroit de la partie perdante. Toutes les sanctions et peines seraient laissées à la discrétion de la CRI. La Commission recommande

* ordonnance de mettre fin et de renoncer à toute action

que l'on impose au syndicat une amende maximale de 100 $ par jour pour chaque employé ayant participé à une grève illégale et à l'employeur, une amende maximale de 100 $ par jour pour chaque employé ayant été illégalement lock-outé. Si l'on a obtenu une ordonnance* ex parte non corroborée lors de l'audience, une amende maximale de 100 $ par jour pour chaque employé ayant été empêché de faire la grève pourrait être imposée.

La Commission estime que c'est la collectivité qui subit les répercussions d'une grève ou d'un lock-out illégal. Elle recommande par conséquent que toutes les amendes infligées aux parties soient versées à un fonds de charité agréé en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les fonds ainsi recueillis devraient être affectés à la réalisation d'objectifs fixés par la province. Une fois établi le montant des amendes, la partie lésée devrait communiquer à la CRI le nom de l'oeuvre de bienfaisance à laquelle elle voudrait que les fonds soient versés. Indépendamment du fait que l'argent doit être payé à une oeuvre de charité, la province serait tenue d'exiger le paiement de l'amende comme s'il s'agissait de toute autre somme d'argent lui étant due.

L'un des problèmes que posent les grèves illégales tient au fait que l'employeur hésite souvent à imposer à ses employés de véritables sanctions, telles que la suspension ou le congédiement, étant donné qu'il a besoin d'eux. Le nombre d'employés participant aux grèves illégales est souvent élevé. Or, l'employeur serait fortement pénalisé s'il suspendait tous ses employés ou s'il les congédiait. Les conventions collectives prévoient souvent l'attribution d'avantages sociaux en fonction de l'ancienneté. Pourtant, à moins que la convention collective ne prévoie expressément l'application de mesures disciplinaires, il est possible que l'employeur ne puisse rien faire en cas de violation de la convention collective. On admet généralement que l'employeur n'a pas le droit de porter atteinte aux droits d'ancienneté de ses employés.[15]

---

15 Travailleurs unis de l'automobile, section locale 127 c/ Hinde and Dauche Paper Ltd. 10 L.A.C., 70.

* ordonnance de mettre fin et de renoncer à toute action

Il semble justifié que, si un employé viole une convention collective en faisant illégalement grève, l'employeur puisse imposer une sanction disciplinaire quelconque portant sur un avantage prévu dans la convention collective et se rapportant à l'ancienneté.

Si l'on veut donner à l'employeur un recours efficace, la Commission estime qu'il faudrait promulguer une loi qui autoriserait expressément ce dernier à réduire l'ancienneté de l'employé lorsque ce dernier prend part à une grève illégale non autorisée par le syndicat. Toutefois, cette sanction ne pourrait être utilisée par l'employeur que si le syndicat n'a pas autorisé la grève. La Commission est d'avis que dans l'hypothèse où le syndicat a autorisé la grève, on ne devrait pas s'attendre à ce que l'employé adopte une attitude contraire à la position du syndicat, simplement pour éviter de compromettre ses droits d'ancienneté. Il s'agirait effectivement d'une position intenable pour l'employé. Si la grève n'a pas été autorisée par le syndicat, l'employé devra être informé qu'il s'agit d'une grève illégale et qu'il ne doit pas y participer. La Commission recommande la promulgation d'une disposition législative qui permettrait à un employeur de retrancher à un employé un mois d'ancienneté pour chaque journée passée à faire une grève illégale non autorisée par son syndicat.

8e PARTIE LES ARBITRES

I. L'ÉVALUATION

Si l'on veut que le système de relations professionnelles mis en place dans la province du Nouveau-Brunswick puisse fonctionner correctement, il faut que les parties aient confiance non seulement dans le système lui-même, mais aussi dans les personnes auxquelles elles font appel pour régler leurs différends. Elles doivent avoir la certitude que leurs différends sont réglés en toute équité, avec compétence et célérité.

Au cours des audiences publiques, les parties ont exprimé un certain nombre de réserves témoignant du fait qu'elles n'avaient pas entière confiance dans l'impartialité des arbitres. Dans certains cas, on expliquait cette situation en rappelant que les arbitres commencent souvent leur carrière en représentant les intérêts d'un employeur ou d'un syndicat. En outre, rares sont les arbitres qui, en débutant, possèdent une formation ou compétence officielle quelconque. Un autre problème tient au fait que certains arbitres ne connaissent pas très bien le milieu de travail, ce qui les empêche de comprendre tous les tenants et aboutissants du différend qui leur est soumis. Par ailleurs, deux autres facteurs ont contribué à saper la confiance des parties dans les arbitres, soit les importants délais avec lesquels elles doivent parfois compter avant d'obtenir des sentences et, dans certains cas, le coût élevé de ces dernières.

De l'avis de la Commission, les tierces parties neutres devraient à l'avenir être de plus en plus recherchées. L'affaire St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. Ltd. c/ Canadian Paper Workers Union, section locale 219, a contribué à élargir considérablement le rôle de l'arbitrage dans le système des relations du travail.[1] Si les recommandations contenues dans ce rapport sont adoptées, on s'attend qu'à l'avenir, les tierces parties neutres seront appelées à exécuter des fonctions beaucoup plus diversifiées. Ainsi, les

---

1 St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. Ltd. c/ Canadian Paper Workers Union, section locale 219, 68 N.R. 112.

enquêteurs*, les commissaires et les coordonnateurs sont tous des tierces parties neutres, qui doivent bien connaître les divers aspects du règlement des conflits.

II. L'ACCRÉDITATION DES ARBITRES

La Commission est d'avis que l'un des meilleurs moyens d'obtenir que les parties aient confiance dans les arbitres est de mettre sur pied un système d'accréditation des arbitres compétents. C'est d'ailleurs ce que l'on fait actuellement dans un certain nombre de juridictions au Canada.[2]

Dans le système envisagé par la Commission, il incomberait à la CRI d'élaborer les lignes directrices en matière d'accréditation des arbitres, cette commission étant composée de tierces parties neutres et de représentants des parties. Elle est donc celle qui est la mieux placée pour mettre sur pied un système qui prenne en considération les besoins des parties.

La Commission recommande de confier au ministère du Travail le soin de mettre en oeuvre des programmes destinés à garantir que les candidats à l'accréditation auront toutes les qualifications et les connaissances requises. Le ministère du Travail devrait mettre sur pied des programmes de formation des arbitres, en collaboration avec le secteur privé. Ces programmes devraient faire intervenir les parties elles-mêmes ou d'autres organismes tels que le Canadian Arbitrator's Institute, le Bureau d'éthique commerciale, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation du Nouveau-Brunswick, les universités ou le Barreau. Il convient de faire un effort spécial pour attirer les femmes vers les professions liées aux relations du travail, un secteur auquel elles ont à l'heure actuelle difficilement accès.

La Commission estime que les personnes accréditées en qualité d'arbitres en vertu des lignes directrices établies ne devraient pas pouvoir représenter les parties ou être leurs mandataires au sein des conseils d'arbitrage.

---

2 L'Ontario, Terre-Neuve et le Manitoba, par exemple, sont dotés de systèmes bien structurés d'accréditation des arbitres.

* enquêteurs factuels

Quiconque le ferait verrait son nom rayé de la liste. Cette précaution est indispensable si l'on veut que les arbitres accrédités puissent bénéficier de la confiance générale.

La Commission recommande par ailleurs que les candidats à l'inscription ne répondant pas aux critères établis suivent des cours ou des séminaires qui leur permettront d'acquérir les qualifications nécessaires. Les candidats devraient en outre être tenus d'assister à un certain nombre d'audiences d'arbitrage et de rédiger ensuite des sentences "simulées".

Grâce à un pareil programme, les personnes intéressées pourraient accéder à la profession d'arbitre sans avoir au préalable agi en qualité de représentant ou de mandataire des parties, et les arbitres acquerraient par ailleurs la formation et l'expérience requises avant leur entrée en fonction.

III. LES DÉLAIS

Si l'on veut que les parties continuent d'avoir confiance dans le système, il faut que les arbitres rendent leur sentence dans des délais opportuns. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Au cours des audiences publiques, les parties ont attiré l'attention de la Commission sur plusieurs cas où les arbitres n'avaient pas réussi à rendre leur sentence en temps opportun. Dans certains cas, le problème avait pris des proportions telles que l'intégrité même du système en avait été menacée. On dit souvent que justice différée vaut justice refusée. Cette affirmation est particulièrement vraie dans le cas des sentences arbitrales, puisque de nombreuses conventions collectives ont une durée de deux ans. Dans bien des cas, la sentence arbitrale n'aura que peu d'utilité si elle est prononcée après l'expiration de la convention collective. Même si l'on parvient à régler le différend, la sentence de l'arbitre ne pourra servir aux parties de précédent dont elles pourront s'inspirer pour interpréter la convention collective.

Le paragraphe 75(1) de la Loi sur les relations industrielles se lit comme suit :

> Lorsqu'un conflit a été soumis à l'arbitrage, en application des dispositions de l'article 55, l'arbitre ou le conseil d'arbitrage doit procéder à l'arbitrage et le terminer le plus vite possible compte tenu de l'intérêt des parties, et doit rendre une sentence dans les trois mois qui suivent la date de nomination de l'arbitre ou de l'établissement du conseil d'arbitrage, ou dans les trois mois de la nomination ou de la reconstitution du conseil en y comblant une vacance; cependant, le délai dans lequel la sentence doit être rendue peut, de temps à autre, être prolongé par un accord des parties, qu'il ait expiré ou non; le défaut de rendre la sentence dans le délai prescrit ou au cours de la prolongation du délai, n'invalide pas la procédure, ni ne met fin au pouvoir de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage, selon le cas.

Le paragraphe 73(3.2) se lit comme suit :

> Lorsqu'un conflit a été soumis à l'arbitrage en vertu d'une convention collective ou des dispositions de l'article 55 et qu'une partie à l'arbitrage se plaint au Ministre que l'arbitre ou le conseil d'arbitrage, selon le cas, n'a pas rendu sa décision dans un délai raisonnable, le Ministre peut, après avoir consulté les parties ainsi que l'arbitre ou le conseil d'arbitrage, donner tout ordre qu'il estime nécessaire en l'espèce pour garantir qu'une décision sera rendue sans plus de retard inutile.

Même si les dispositions législatives fournissent aux arbitres et aux parties certaines lignes directrices quant à la question des délais, il conviendrait de renforcer ces dernières et de les assortir de sanctions appropriées.

La Commission recommande d'adopter une loi qui stipulerait que, si un arbitre ne réussissait pas à rendre une sentence dans les délais prévus par le paragraphe 75(1) de la loi ou par la convention collective, l'une ou l'autre partie serait habilitée à porter plainte devant le Ministre. En recevant cette plainte, le Ministre veillerait à ne confier à l'arbitre en question aucun autre cas d'arbitrage tant qu'il n'aurait pas rendu sa sentence. En outre, le Ministre serait dans l'obligation d'aviser l'arbitre de la plainte reçue, sans divulguer le nom du plaignant. Le Ministre devrait également attirer l'attention de l'arbitre sur une autre disposition de la loi que la Commission recommande d'inclure et qui habiliterait le Ministre à révoquer l'arbitre s'il recevait une nouvelle plainte précisant que ce dernier n'a toujours pas rendu sa sentence au terme d'une autre période de trois mois. Si l'arbitre n'a toujours pas pris de décision six mois après sa nomination et si le Ministre reçoit une nouvelle plainte, ce dernier serait habilité, après consultation avec les parties, à prendre les mesures suivantes :

a) destituer l'arbitre,

b) nommer un nouvel arbitre qui entendrait l'affaire de nouveau,

c) enjoindre l'arbitre de lui renvoyer tous les documents en sa possession dans un délai de dix jours à compter de la réception de l'avis et l'informer qu'il enfreindra la loi s'il ne le fait pas,

d) informer l'arbitre qu'il n'a droit à aucuns honoraires ou débours,

e) informer la CRI des mesures prises, après quoi celle-ci rayera le nom de l'arbitre de la liste des arbitres accrédités et en avisera la personne concernée.

Si ces mesures étaient adoptées, le Ministre disposerait de toute l'autorité et de la flexibilité nécessaires pour agir de façon appropriée dans le cas où un arbitre tarderait à rendre sa sentence. Toutefois, on s'attend que le Ministre n'aurait à exercer ces pouvoirs que dans les cas d'abus manifeste.

IV. LA QUESTION DES FRAIS

A. LES FRAIS ENGAGÉS PAR LES ARBITRES

À l'origine, l'arbitrage devait constituer pour les parties un moyen peu coûteux de résoudre leurs différends. Malheureusement, le système est devenu extrêmement onéreux, et les parties n'ont pas tardé à se plaindre du montant des frais. Dans certains cas, elles se sont plaintes du tarif horaire ou quotidien demandé par l'arbitre. Dans d'autres, elles ont soutenu que la décision de l'arbitre avait été inutilement longue et compliquée, ce qui avait entraîné des honoraires excessifs. Pour résoudre ce problème, la Commission recommande que chaque arbitre accrédité soit tenu de présenter à la CRI un document dans lequel il fournira la base de calcul de ses honoraires. Cette mesure permettrait de donner aux parties une meilleure idée de la façon dont l'arbitre calcule ses honoraires et de prévoir la note finale que ce dernier leur présentera.

La Commission recommande par ailleurs que le président ou le vice-président de la CRI soit habilité à examiner les comptes des arbitres accrédités lorsqu'il reçoit une plainte à cet effet dans les trente jours

suivant la date où la partie a reçu la facture de l'arbitre. Si le président ou le vice-président décide que la note est trop élevée, il pourra la modifier. Nul ne pourrait faire appel de la décision du président ou du vice-président.

B. LES FRAIS ENGAGÉS PAR LES PARTIES

L'un des problèmes que comporte l'arbitrage tient au fait que l'une des parties peut s'en servir pour contrarier l'autre, ce qui ébranle sérieusement la relation qu'elles entretiennent. De plus, la partie qui agit de façon irresponsable ne subit aucune conséquence immédiate de ses actes, si ce n'est la perte du respect de l'autre partie.

La Commission est d'avis que les arbitres ne devraient pas normalement faire supporter à la partie perdante les coûts de la procédure. Il faudrait plutôt que les parties continuent d'assumer leurs propres dépenses et de partager également les frais d'arbitrage. Toutefois, il faut tenir compte du risque de voir les parties adopter une conduite arbitraire et fantasque.

Il conviendrait de faire adopter une loi pour que les parties se comportant de façon irresponsable soient à tout le moins passibles de sanctions. La Commission recommande de promulguer une loi qui habiliterait l'arbitre à adjuger les frais à la partie ayant agi de façon arbitraire ou fantasque. Des sanctions pourraient être prises contre une partie ayant obligé le recours à l'arbitrage ou ayant rendu la procédure indûment difficile ou longue. La décision d'imposer de telles sanctions serait laissée à la discrétion de l'arbitre.

Après avoir attentivement examiné les différents types de conduite susceptibles d'entraîner des sanctions, la Commission a décidé qu'il ne faudrait punir que les comportements jugés arbitraires ou fantasques. S'étant posée la question de savoir s'il faudrait imposer des sanctions à une partie n'ayant pas agi de bonne foi dans une procédure d'arbitrage, la Commission a rejeté cette hypothèse, considérant qu'elles obligerait l'arbitre à juger les intentions subjectives de la partie concernée, ce qui risquerait de rendre plus

difficile encore sa décision quant à l'imposition de sanctions. Par conséquent, la Commission en a conclu qu'il serait préférable de retenir des critères plus objectifs.

ANNEXE A

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1re PARTIE

1. Il convient de donner aux municipalités les pouvoirs qui leur permettront d'instaurer des relations de travail efficaces.

2. Il conviendrait de promulguer une législation spéciale qui reconnaîtrait la différence qui existe entre les relations du travail dans le secteur municipal, d'une part, et celles dans les services publics provinciaux et le secteur privé, d'autre part.

2e PARTIE

3. Il faudrait, soit modifier la Loi sur les relations industrielles, soit promulguer une nouvelle loi qui s'intitulerait "Loi sur les relations de travail dans les services municipaux", qui contiendrait des dispositions s'appliquant plus particulièrement aux relations de travail dans le secteur municipal. Cette loi comprendrait des clauses qui prévoiraient la création, au sein de la Commission des relations industrielles, d'une division "des affaires municipales" composée de représentants des employés et de la direction du secteur municipal ou, autre possibilité, une disposition sur la création d'une Commission des relations du travail municipales en vertu de la nouvelle "Loi sur les relations de travail dans les services municipaux".

3e PARTIE

4. Il conviendrait de voter une loi qui prévoirait la formation d'unités de négociation composées uniquement d'employés exerçant des fonctions de surveillance.

5. Il faudrait voter une loi qui autoriserait l'agent négociateur d'une unité de négociation mixte à présenter à la CRI une demande en vue de scinder l'unité en plusieurs divisions qui correspondraient aux différents groupes de professions au sein de l'unité.

6. Il conviendrait de promulguer une loi qui instituerait, à l'intention des municipalités, un régime d'agrément facultatif fondé sur leur statut ou sur leur emplacement géographique.

4e PARTIE

7. Il conviendrait de retenir pour les services essentiels dans le secteur municipal la définition qui en est donnée dans la Loi relative aux relations de travail dans les services publics, c'est-à-dire les services nécessaires à la protection de la "santé, de la sûreté ou de la sécurité publique".

5e PARTIE

8. Il conviendrait de promulguer une loi qui instituerait un système de désignation pour que le public continue, en cas de grève, à bénéficier des services essentiels.

9. Un an avant l'expiration de la convention collective, l'employeur aura, le premier, l'occasion d'énoncer dans une proposition les tâches qui doivent être exécutées pour garantir les services essentiels au public et de donner le nom des employés aptes à les exécuter. L'agent négociateur pourra alors accepter ou rejeter la proposition de l'employeur, et en cas de différend, le Ministre pourra nommer un coordonnateur qui sera chargé d'aider les parties. En cas d'impasse, ce dernier pourra soumettre une recommandation à la CRI, qui pourra approuver un plan de désignation, après avoir entendu ou non les présentations des parties dans le cadre d'une audience.

10. Les plans de désignation seront repris tels quels au cours des différentes rondes de négociation, à moins qu'entre-temps les circonstances changent au point de nécessiter une modification.

11. L'administration générale du système incombera au Ministre.

12. Il faudra prévoir des dispositions transitoires afin que les employés contraints de travailler en vertu d'un plan de désignation restent protégés par les modalités de la convention expirée.

13. En cas de grève, il incombe toujours à l'employeur d'assurer les services essentiels au public.

14. Si un plan de désignation est en vigueur, l'employeur ne sera pas autorisé à confier à des membres de la direction, à d'autres employés municipaux, à du personnel de remplacement ou à des entrepreneurs extérieurs le travail des membres de l'unité de négociation.

15. Si un plan de désignation est mis en oeuvre, l'agent négociateur devra choisir les employés qui exécuteront les tâches requises. La sélection devra se faire d'après la liste des employés qualifiés, intégrée au plan de désignation.

16. L'employeur n'aura pas le droit d'imposer des heures supplémentaires aux employés de l'unité de négociation tant qu'un plan de désignation sera en vigueur.

17. Si l'une des parties estime qu'il y a eu infraction au plan de désignation, elle pourra en aviser l'autre partie et la CRI. Cette dernière peut charger un enquêteur de résoudre le différend, et cette personne aura des pouvoirs identiques à ceux d'une commission de conciliation. Si l'enquêteur n'est pas en mesure de résoudre le grief, il devra rendre un décret dont l'une ou l'autre partie pourra faire appel devant la CRI dans un délai de dix jours.

18. Si l'employeur confie à du personnel non désigné le travail des membres de l'unité de négociation pendant qu'un plan de désignation est en vigueur, il sera tenu de verser à l'agent négociateur une somme équivalente à la rémunération versée au personnel non désigné. L'agent négociateur devra préalablement établir dans quelle mesure l'employeur savait, en confiant ce travail, qu'il s'agissait de tâches habituellement assumées par des membres de l'unité de négociation.

19. Si l'agent négociateur omet de fournir à l'employeur des employés habilités à travailler ou ne lui en donne pas un préavis suffisant, l'employeur pourra demander à la CRI qu'elle rende un décret l'autorisant à choisir lui-même les personnes qui effectueront le travail; les travailleurs choisis par l'employeur devront interrompre leur grève.

20. Si un plan de désignation est en vigueur, l'employeur sera tenu de déposer dans un fonds spécial une somme équivalente à la moitié des salaires versés aux employés ayant effectué le travail désigné pendant une grève. Ces sommes seront consacrées à l'organisation d'ateliers ou de séances de formation en matière de relations du travail à l'intention de la municipalité et de l'unité de négociation. Le fonds sera administré conjointement par les deux parties.

21. Si le niveau de désignation dépasse vingt pour cent des effectifs de l'unité de négociation et que l'employeur précise dans sa mise en demeure de négocier qu'il entend opter pour la désignation, l'agent négociateur pourra unilatéralement choisir de recourir à l'arbitrage pour résoudre le différend.

6e PARTIE

22. Les négociations devront être amorcées six mois avant l'expiration de la convention collective. S'il n'y a pas de convention collective en vigueur, les négociations devront être entamées au moins deux semaines après la fin du processus de désignation.

23. Les parties devront indiquer dans leur mise en demeure de négocier :

    a) la voie de négociation qu'elles auront choisie,

    b) i) s'il s'agit de l'employeur, celui-ci devra préciser dans quelle mesure il entend recourir à des employés désignés si un plan de désignation est en vigueur, ou

       ii) s'il s'agit d'un agent négociateur, il devra préciser dans quelle mesure il a l'intention d'opter pour l'arbitrage si le niveau de désignation dépasse vingt pour cent des effectifs de l'unité de négociation et si l'employeur compte recourir à des employés désignés pour assurer les services essentiels pendant la grève, et

c) toute modification à la convention collective en vigueur qu'elles entendent apporter ou toute proposition nouvelle qu'elles aimeraient aborder à la table des négociations.

24. Les parties devront présenter leur mise en demeure de négocier au Ministre. Lorsque les deux parties auront déposé leurs mises en demeure, le Ministre procédera à l'échange.

25. En consultation avec les parties, le Ministre fixera la date, l'heure et l'endroit de la première réunion. Celle-ci devra se dérouler dans un délai de dix jours à compter de la date de l'échange des propositions.

26. Il conviendrait de promulguer une loi qui prévoirait cinq méthodes ou voies différentes pour le déblocage des impasses de négociation; deux d'entre elles déboucheraient sur l'imposition de sanctions économiques, et trois sur l'arbitrage. Ces méthodes seraient les suivantes :

a) les voies de la grève ou du lock-out :

i) la négociation publique

ii) l'enquête factuelle

b) les voies d'arbitrage :

i) l'arbitrage conventionnel,

ii) la médiation-arbitrage,

iii) l'arbitrage des propositions finales.

27. Si les parties optent pour la négociation publique :

a) Elles disposeront d'un délai de dix jours après l'échange des mises en demeure de négocier pour convenir d'une formule de négociation. Si elles ne parviennent pas à s'entendre, elles devront opter pour la négociation publique. (Dans l'hypothèse où elles choisissent l'arbitrage, mais ne parviennent pas à convenir d'une formule, elles devront opter pour la voie de l'arbitrage conventionnel.)

b) Les négociations entre les parties seront ouvertes au public, à moins qu'un agent de conciliation décide qu'il est dans l'intérêt des parties d'ordonner le huis clos.

c) Le conciliateur aura les mêmes pouvoirs qu'une commission de conciliation.

d) Il ne pourra pas y avoir nomination d'une commission de conciliation ou d'un médiateur.

e) Le conciliateur pourra exiger des parties qu'elles exposent leur position au terme des négociations.

f) Le Ministre devra communiquer aux parties le rapport du conciliateur dix jours après l'avoir reçu. Si aucune entente n'a été conclue au bout de dix jours, le Ministre pourra rendre le rapport public.

g) Les conciliateurs devraient s'efforcer de jouer un rôle plus actif dans le règlement des conflits entre les parties.

h) Les parties n'auraient le droit de déclencher une grève ou un lock-out que dix jours après la publication du rapport du conciliateur.

28. Si les parties choisissent la voie de l'enquête factuelle :

a) La décision de recourir à l'enquête factuelle doit être prise d'un commun accord.

b) Les négociations entre les parties se déroulent en privé, et nulle information ne peut être communiquée au public avant la publication du rapport de l'enquêteur factuel.

c) L'enquêteur* est investi des mêmes pouvoirs qu'une commission de conciliation.

d) Il n'existe aucune disposition prévoyant la nomination d'un conciliateur, d'une commission de conciliation ou d'un médiateur.

e) L'une ou l'autre partie peut demander au Ministre de nommer un enquêteur*; le Ministre peut également en prendre lui-même l'initiative.

f) L'enquêteur* est tenu de convoquer les parties dans un délai de dix jours à compter de la date de sa nomination et de présenter son rapport au Ministre dans les trente jours suivant cette date. Le Ministre soumet aux parties le rapport de l'enquêteur* dans un délai de dix jours après l'avoir reçu. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, le Ministre disposera d'un autre délai de dix jours pour publier le rapport.

g) Les parties ne seront autorisées à déclencher une grève ou un lock-out que dix jours après la publication du rapport de l'enquêteur*.

h) L'enquêteur* devra respecter, pour la rédaction de son rapport, les lignes directrices observées par les arbitres.

i) Les parties sont libres de communiquer des informations au public après la parution du rapport de l'enquêteur*.

* enquêteur factuel

j) Les parties n'auraient le droit de déclencher une grève ou un lock-out que dix jours après la publication du rapport de l'enquêteur.

29. Si les parties décident de soumettre une impasse de négociation à un conseil d'arbitrage tripartite et que les personnes désignées par les parties ne réussissent pas à s'entendre sur le choix d'un président, le Ministre révoquera ces personnes et nommera lui-même un président.

30. Si les parties conviennent de soumettre l'impasse de négociation à l'arbitrage, sans pouvoir choisir entre le conseil tripartite et l'arbitre unique, le Ministre confiera à un arbitre unique le soin de résoudre le différend.

31. Il conviendra de prévoir un système d'accréditation des arbitres.

32. La Commission devra établir des lignes directrices relatives à l'accréditation d'arbitres qualifiés.

33. Le ministre du Travail devrait s'assurer qu'il existe un programme de formation à l'intention des arbitres.

34. Il faudrait promulguer une loi qui énoncerait les lignes directrices suivantes à l'intention des arbitres. Les arbitres devront tenir compte des points suivants :

a) l'intérêt public, y compris les répercussions économiques et sociales du règlement;

b) les conditions d'emploi dans des domaines d'occupation analogues ailleurs que chez l'employeur qui est partie aux négociations;

c) la nécessité de préserver une certaine corrélation entre les conditions d'emploi des différentes classifications;

d) la nécessité d'établir des conditions d'emploi qui soient justes et raisonnables compte tenu des compétences requises, des tâches à exécuter, des responsabilités à assumer et de la nature des services offerts;

e) les conditions économiques locales et, en particulier, les conditions existant sur le marché du travail;

f) la situation financière de la municipalité;

g) les conditions d'emploi ayant déjà fait l'objet d'un accord entre les parties.

35. Les parties devront, dans toute la mesure du possible, s'abstenir de contester les sentences arbitrales.

36. Si les parties optent pour l'arbitrage conventionnel,

a) Elles peuvent décider de suivre cette voie ou, si elles choisissent l'arbitrage, mais qu'elles ne parviennent pas à convenir de la formule à adopter, elles seront réputées avoir opté pour l'arbitrage conventionnel.

b) Il n'existera aucune disposition prévoyant la nomination d'une commission de conciliation ou d'un médiateur.

c) Le conciliateur sera investi des mêmes pouvoirs que ceux que la loi confère à une commission de conciliation.

d) La procédure suivie par le conciliateur serait la même que dans le cas de la négociation publique, à la seule différence que son rapport ne serait pas rendu public.

e) En cas d'impasse, l'une ou l'autre partie au litige peut demander la nomination d'un arbitre.

f) Les pouvoirs de l'arbitre seront ceux énoncés dans l'article 76 de la Loi sur les relations industrielles.

g) L'arbitre pourra utiliser les présentations des parties ou décider de rédiger sa propre sentence.

37. Si les parties choisissent la médiation-arbitrage,

a) Elles doivent en avoir convenu ensemble.

b) Elles ne pourront pas faire appel à un conciliateur, à une commission de conciliation, à un médiateur ni à un enquêteur factuel.

c) Les parties seront tenues de recourir à un seul médiateur-arbitre.

d) Le Ministre peut nommer le médiateur-arbitre à la demande de l'une ou de l'autre partie, ou le faire de sa propre initiative.

e) L'arbitre sera tenu d'agir en qualité de médiateur; toutefois, s'il est incapable de remplir ce rôle, il devra trancher par l'arbitrage.

f) Les pouvoirs de l'arbitre sont ceux qu'énonce l'article 76 de la Loi sur les relations industrielles.

38. Si les parties choisissent l'arbitrage de la dernière offre,

a) Elles peuvent recourir à cette formule dans la mesure où elles le font d'un commun accord.

b) Elles n'ont pas la possibilité de nommer une commission de conciliation, un médiateur ou un enquêteur factuel.

c) Les pouvoirs du conciliateur seraient identiques à ceux que la loi confère à une commission de conciliation.

d) L'une ou l'autre partie peut demander au Ministre de nommer un conciliateur; le Ministre peut également décider de le faire de sa propre initiative.

e) Le conciliateur est habilité à exiger des parties qu'elles lui soumettent leurs positions finales afin qu'il puisse présenter son rapport au Ministre.

f) Le conciliateur agira de la même façon que dans le cas de la négociation publique, à la seule différence que son rapport ne sera pas rendu public.

g) L'une ou l'autre partie (ou les deux) peut demander au Ministre de nommer un arbitre. Le Ministre peut également le faire de sa propre initiative.

h) Nulle partie n'est autorisée à faire, au stade de l'arbitrage, une offre qu'elle n'a pas déjà faite au cours du processus de conciliation.

i) Il conviendra de distinguer, dans les propositions des parties, les questions salariales des questions non salariales. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur cette distinction, l'arbitre devra trancher.

j) L'arbitre devra opter pour les offres pécuniaires de l'une ou de l'autre partie. En ce qui a trait aux questions non salariales, l'arbitre pourra décider de façon ponctuelle, mais il ne sera pas habilité à fabriquer sa propre sentence; toutefois, il pourra proroger les dispositions de la convention en cas d'incohérence ou d'ambiguïté.

39. Il conviendrait d'instituer un système officiel de vote sur l'offre finale. Chaque partie ne pourrait présenter qu'une seule requête de vote sur l'offre finale. La requête devra être présentée au Ministre, à qui il incombera de surveiller le vote.

40. Lorsqu'une partie demande un vote sur l'offre finale, elle doit veiller à donner à l'autre partie un nombre suffisant d'exemplaires du texte pour lui permettre d'en distribuer à tous les membres de l'unité ou du conseil municipal. La partie contrainte de voter doit prendre toutes les mesures raisonnables pour que les personnes habilitées à voter disposent d'un exemplaire du texte des propositions. Le vote doit être secret, par dérogation à toute disposition contraire de la Loi sur les municipalités.

41. La partie contrainte de voter aurait la possibilité d'accepter la proposition (ou toute autre proposition de rechange placée par la suite sur la table des négociations) pendant une période de deux mois à compter de la date du vote.

42. Si l'employeur confie à des employés désignés le soin d'assurer les services essentiels, les grévistes ne devraient pas avoir le droit de recourir au piquetage. Toutefois, si l'employeur fait appel à des travailleurs municipaux, à du personnel de remplacement ou à des entrepreneurs extérieurs pour assurer les services au public, le syndicat devrait être autorisé à recourir au piquetage.

43. Si l'on a recours à du personnel désigné pour assurer les services essentiels au public pendant une grève, les dispositions de la convention collective continueront de s'appliquer à ces employés, tant qu'une nouvelle convention n'aura pas été négociée ou tant que les parties n'auront pas mis fin à leurs relations de négociation.

44. Si une grève ou un lock-out est déclenché et qu'aucun plan de désignation n'est en place, la Commission recommande que les dispositions de la convention collective relatives au congédiement, aux mesures disciplinaires, aux procédures de règlement des griefs et à l'arbitrage continuent de s'appliquer.

45. Il conviendrait de modifier la Loi sur les mesures d'urgence afin que les dirigeants municipaux ne puissent pas utiliser les dispositions de la loi pour mettre fin à une grève par ailleurs légale. S'il se produit pendant une grève ou un lock-out légal une situation d'urgence touchant les employés en grève ou lock-outés, le pouvoir de déclarer "l'état d'urgence local" devrait être réservé aux seules autorités provinciales.

46. Il conviendrait de promulguer une loi qui exigerait des autorités compétentes qu'elles annoncent la levée de l'état d'urgence afin que la grève ou le lock-out puisse reprendre dans l'ordre.

7e PARTIE

47. Les parties devraient inclure dans leur convention collective une clause relative aux comités syndicaux-patronaux.

48. Chaque partie devrait se faire représenter par des cadres supérieurs au sein du comité syndical-patronal; les comités syndicaux-patronaux devraient tenir des réunions régulières, et la présidence devrait en être assumée en alternance par la partie patronale et le syndicat.

49. Les parties qui auraient besoin d'aide pour mettre sur pied un comité syndical-patronal devraient contacter la Direction des relations industrielles du ministère du Travail.

50. Les parties devraient utiliser davantage les services de médiation des griefs offerts par la Direction des relations industrielles du ministère du Travail.

51. Le ministère du Travail devrait prendre de nouvelles mesures pour faire connaître aux parties son programme de médiation des griefs.

52. La partie patronale et la direction devraient s'efforcer de collaborer à l'élaboration de leurs propres programmes de médiation des griefs.

53. Les parties devraient prendre l'habitude de faire appel à des arbitres uniques pour résoudre leurs conflits.

54. La disposition législative portant sur l'arbitrage devrait être modifiée, de telle sorte que l'arbitrage des conflits soit assumé par un arbitre unique.

55. Si la convention collective prévoit que les conflits entre les parties seront soumis à un conseil d'arbitrage tripartite et si les personnes désignées par les parties n'arrivent pas à s'entendre sur le choix d'un président, le Ministre devra procéder lui-même à cette nomination, destituer les mandataires et nommer un arbitre unique qui sera chargé de trancher l'affaire.

56. La loi devrait être modifiée afin de permettre la divulgation de l'information avant l'audience dans les cas de suspension ou de licenciement.

57. Il faudrait prévoir dans la loi un système d'arbitrage par commissaire-arbitre, qui constituerait pour les parties une autre façon de résoudre leurs conflits.

58. Les parties ne devront pas se servir des sentences des commissaires-arbitres à titre de précédents.

59. Il faudrait prévoir dans la loi un système d'arbitrage accéléré.

60. L'arbitrage accéléré serait accessible aux parties ayant présenté au Ministre une demande conjointe à cet effet, ou encore à l'une ou à l'autre partie dans les cas de suspension ou de licenciement.

61. Dans le cadre de l'arbitrage accéléré, il incomberait au Ministre de choisir un arbitre sur la liste des arbitres inscrits et de fixer la date et l'heure de l'audience d'arbitrage, en consultation avec les parties, sans leur divulguer le nom de l'arbitre. L'arbitre serait tenu de se réunir avec les parties dans un délai de trente jours à compter de la date de la réception par le Ministre de la demande de nomination.

62. Dans le cadre du système d'arbitrage accéléré, le Ministre à qui l'on demande de nommer un arbitre doit immédiatement choisir un agent de médiation des griefs parmi le personnel de la Direction des relations industrielles du ministère du Travail. Cet agent est chargé de contacter les parties pour essayer de régler le conflit à l'amiable. En cas d'échec de la médiation, les parties soumettent leurs différends à l'arbitrage.

63. L'arbitre nommé en application des dispositions relatives à l'arbitrage accéléré devra rendre sa sentence dans un délai de dix jours à compter de la clôture de l'audience d'arbitrage.

64. Il faudrait exiger des parties qu'elles présentent à la CRI un certificat d'autorisation avant de pouvoir déclencher une grève ou un

lock-out. Toute grève ou tout lock-out déclenché sans certificat d'autorisation préalable devrait automatiquement être réputé illégal.

65. Il conviendrait d'habiliter la CRI à ordonner de mettre fin et de renoncer à toute action et, en pareil cas, de retirer aux tribunaux le pouvoir de délivrer des injonctions.

66. Il conviendrait de confier au procureur général la responsabilité de faire exécuter les ordonnances*.

67. En cas de grève ou de lock-out non autorisé,

a) Une partie peut présenter à la CRI une demande d'ordonnance* sans en aviser les autres parties.

b) Chaque partie a également la possibilité d'accorder à la partie adverse un sursis de 24 heures pour mettre fin à la grève ou au lock-out. Si la partie intéressée refuse d'interrompre son action, la grève ou le lock-out sera réputé, au cours de toutes les actions ultérieures, avoir été autorisé, à moins que la partie visée prouve qu'elle a fait tous les efforts raisonnables pour y mettre un terme.

68. Si l'une des parties déclenche une grève ou un lock-out autorisé que la partie adverse prétend illégal :

a) La partie requérante peut demander une ordonnance* provisoire dans l'attente d'une audience. Quand l'ordonnance* est accordée, il convient de tenir une audience.

b) Au lieu de demander une ordonnance* provisoire, la partie peut demander une audience, sur avis, devant la Commission.

Si au cours de cette audience, la partie n'arrive pas à prouver l'illégalité de la grève ou du lock-out, elle devra s'acquitter d'une peine pécuniaire et sera liée par la décision aux fins de la procédure applicable aux griefs. Par contre, si la partie prouve à l'occasion de l'audience qu'il s'agit d'une grève ou d'un lock-out illégal, la partie adverse devra verser une amende et sera liée par la décision aux fins de la procédure applicable aux griefs.

69. La présentation d'une demande à la Commission n'empêchera pas les parties de recourir à la procédure de règlement des griefs.

70. L'employeur devrait être habilité à imposer aux employés ayant pris part à une grève non autorisée une perte d'ancienneté à titre de sanction disciplinaire pour violation des dispositions de la convention collective.

8e PARTIE

71. Les arbitres accrédités ne devraient pas être autorisés à représenter les parties à un conseil d'arbitrage ni à agir en qualité de personnes nommées par les parties à un conseil d'arbitrage.

* ordonnance de mettre fin et de renoncer à toute action

72. Si un arbitre n'a pas rendu sa sentence dans un délai de trois mois à compter de la date de l'audience, le Ministre recevant une plainte à cet effet devrait être habilité à retirer à l'arbitre son droit d'exercer.

73. Si l'arbitre n'a toujours pas rendu sa sentence au bout de trois autres mois après le dépôt d'une plainte en ce sens, le Ministre devrait être habilité à le relever de ses fonctions et à en nommer un autre qui entendra l'affaire de nouveau.

74. L'arbitre démis de ses fonctions :

a) devra restituer tous les documents relatifs à l'audience d'arbitrage,

b) ne percevra aucuns honoraires ou débours, et

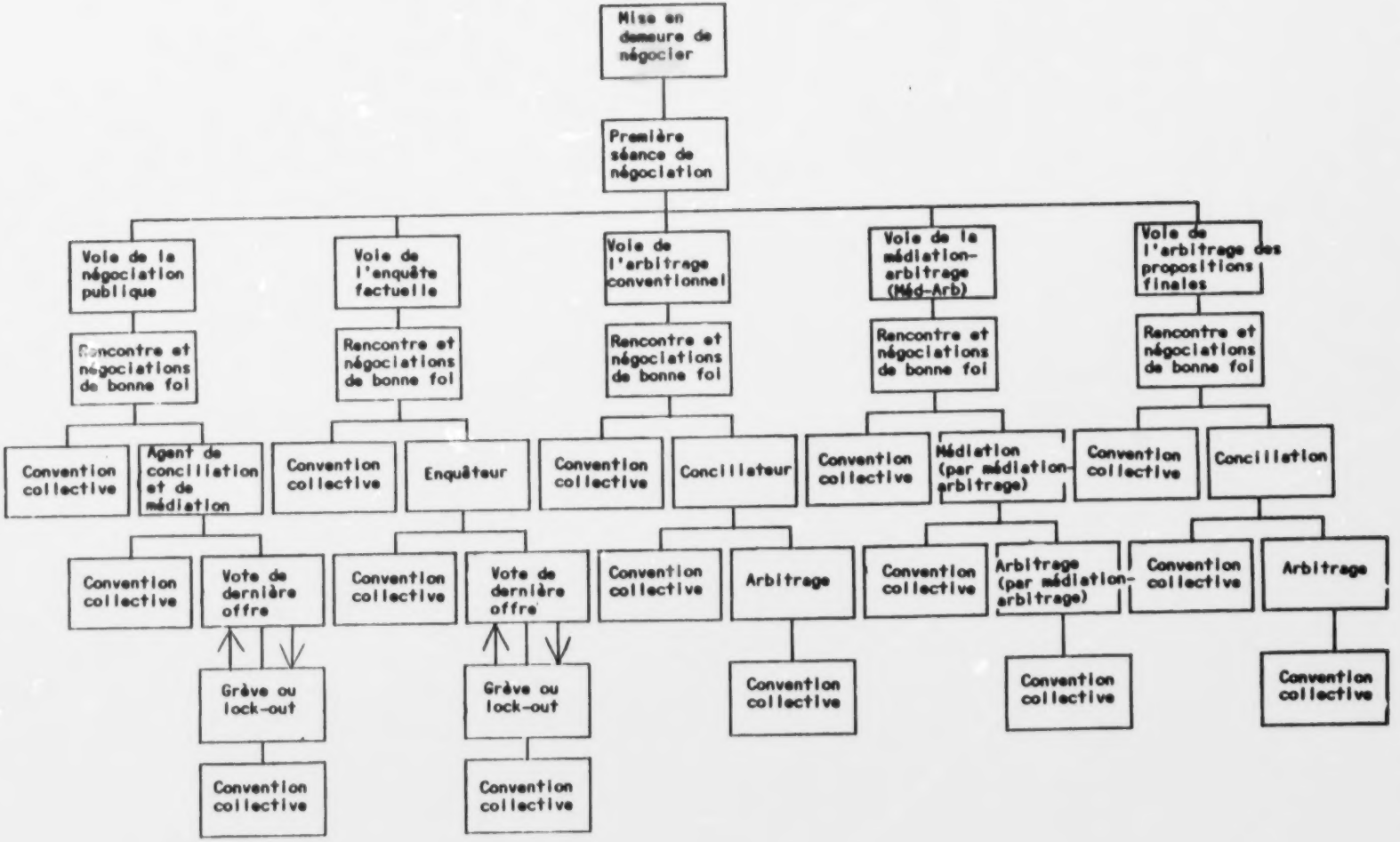
c) verra son nom rayé de la liste des arbitres accrédités.

75. Les arbitres accrédités devraient être tenus de communiquer à la CRI la base de calcul de leurs honoraires et de leurs frais.

76. Le président ou vice-président de la Commission devrait être habilité à examiner les comptes des arbitres.

77. Il conviendrait d'habiliter un arbitre à imputer les frais d'arbitrage à une partie qui aurait adopté une conduite arbitraire ou fantasque.

LA PROCÉDURE DE NÉGOCIATION

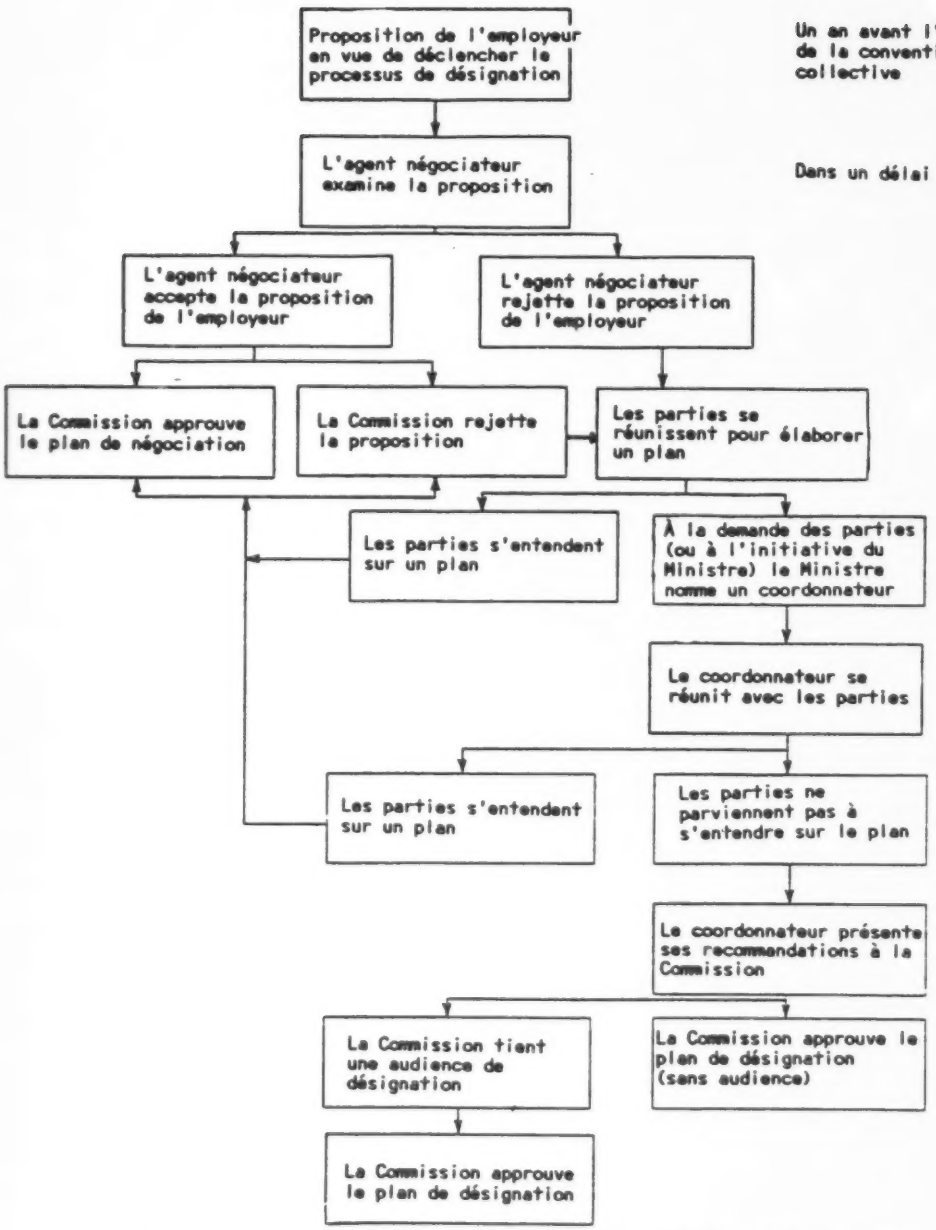


ANNEXE B

ANNEXE C

MISE EN OEUVRE DE LA DÉSIGNATION

DÉSIGNATION INITIALE



Si les parties n'ont pas convenu de soumettre une impasse de négociation à l'arbitrage, l'employeur devra déclencher le processus de désignation en rédigeant une proposition dans laquelle il énoncera la façon dont les services essentiels doivent être assurés au public en cas de grève. L'employeur devra préciser dans sa proposition quelles sont les tâches au sein de l'unité de négociation qui doivent être exécutées pour fournir ces services et il transmettra un exemplaire de sa proposition à l'agent négociateur, au Ministre et à la CRI, un an avant l'expiration de la convention collective.

ANNEXE D

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL

DANS

LES MUNICIPALITÉS

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES

Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Le mercredi 8 octobre 1986

1. Conseil provincial-municipal

2. Association des agents de police du Nouveau-Brunswick

3. Ministère des Affaires municipales et de l'Environnement

Le jeudi 9 octobre 1986

4. Division du SCFP du Nouveau-Brunswick

5. La cité de Fredericton

Dalhousie (Nouveau-Brunswick)

Le mardi 14 octobre 1986

6. La ville de Dalhousie

7. Mémoires des employés municipaux - SCFP :
   . Section locale 76 - Travailleurs municipaux de Campbellton
   . Section locale 188 - Ville de Dalhousie (employés municipaux et agents de police)

8. Conseil syndical de la région de Campbellton-Dalhousie

ANNEXE D

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES (SUITE)

Edmundston (Nouveau-Brunswick)

Le mercredi 15 octobre 1986

9. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 60 - Employés municipaux d'Edmundston
. Section locale 2382 - Employés municipaux de Saint-Léonard
. Section locale 886 - Employés de la ville de Grand-Sault
et du conseil syndical de la région d'Edmundston

10. Ville d'Edmundston

11. Mémoire de la police municipale - SCFP :
. Section locale 558 - Police d'Edmundston
. Section locale 1847 - Police de la ville de Grand-Sault

12. Village de Saint-Basile

St. Stephen (Nouveau-Brunswick)

Le mercredi 22 octobre 1986

13. Ville de St. Stephen

14. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 770 - Employés municipaux de St. Stephen
. Section locale 1863 - Police de St. Stephen

ANNEXE D

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES (SUITE)

Woodstock (Nouveau-Brunswick)
Le jeudi 23 octobre 1986

15. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 719 - Employés de Woodstock
. Section locale 2029 - Police de Woodstock
. Section locale 2029 - Police de Nackawic

16 Ville de Woodstock

17. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 508 - Employés municipaux de Fredericton
. Section locale 1709 - Employés des services intérieures de Fredericton
. Section locale 1783 - Travailleurs des services de transport de Fredericton
. Section locale 502 - Police de Fredericton
. Section locale 996 - Employés municipaux d'Oromocto

Bathurst (Nouveau-Brunswick)
Le mercredi 29 octobre 1986

18. Ville de Bathurst

19. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 550 - Travailleurs des services extérieurs de Bathurst
. Section locale 1282 - Employés des services intérieurs de Bathurst

20. Mémoire de la police municipale - SCFP :
. Section locale 1497 - Police de Bathurst

21. Conseil syndical de la région de Bathurst

ANNEXE D

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES (SUITE)

Shippagan (Nouveau-Brunswick)
Le jeudi 30 octobre 1986

22. Ville de Shippagan

23. Ville de Tracadie

24. Conseil syndical de la péninsule acadienne

Moncton (Nouveau-Brunswick)
Le mercredi 5 novembre 1986

25. Ville de Moncton

26. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
    - Section locale 51 - Employés municipaux de Moncton
    - Section locale 2162 - Employés municipaux de Riverview
    - Section locale 1188 - Employés municipaux et police de Sackville
    - Section locale 2754 - Police de Dieppe
    - Section locale 490 - Police de la Ville de Moncton

27. Ville de Shediac

28. Conseil syndical de la région de Moncton

29. Ville de Riverview

30. Robert L. Rideout

31. Ville de Dieppe

ANNEXE D

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES (SUITE)

Newcastle (Nouveau-Brunswick)

Le jeudi 6 novembre 1986

32. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
    . Section locale 1387 - Employés municipaux de Newcastle
    . Section locale 1235 - Employés municipaux de Chatham
    . Section locale 1275 - Police de Newcastle
    . Section locale 2004 - Police de Chatham

33. Ville de Chatham

34. Conseil syndical de la région de Newcastle-Chatham

Sussex (Nouveau-Brunswick)

Le mercredi 12 novembre 1986

35. Ville de Sussex

36. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
    . Section locale 2163 - Employés municipaux de Sussex
    . Section locale 2806 - Police de Sussex

37. Richard Bell

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES (SUITE)

Saint John (Nouveau-Brunswick)

Le jeudi 13 novembre 1986

38. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 18 - Employés municipaux de Saint John
. Section locale 2389 - Employés municipaux de la ville de Rothesay
. Section locale 2404 - Employés municipaux de Grand Bay

39. Mémoire des employés municipaux - SCFP :
. Section locale 486 - Travailleurs des services intérieurs de Saint John

40. Saint John Board of Trade

41. Conseil syndical de la région de Saint John

42. Village de Grand Bay

43. Roger G. Steed

44. Saint John Women for Action

ANNEXE D

LISTE DES EXPOSÉS PRÉSENTÉS DANS LE CADRE DES AUDIENCES (SUITE)

Saint John (Nouveau-Brunswick)

Le vendredi 14 novembre 1986

45. Ministère de la Justice

46. Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick

47. Présentation du mémoire de la police municipale - SCFP :
- Section locale 61 - Association des agents de police de Saint John
- Section locale 1905 - Police de la ville de Rothesay

48. Deborah Armstrong et Beth Gilbert
(UNB à Saint John)

49. Cité de Saint John

ANNEXE D

LISTE DES EXPOSÉS N'AYANT PAS ÉTÉ PRÉSENTÉS À L'OCCASION DES AUDIENCES

50. Ville de Campbellton

51. Perth-Andover

52. Association of University of New Brunswick Teachers

53. Conseillers scolaires, district scolaire n° 20

54. Saint John Board of Police Commissioners

LISTE DES DOCUMENTS REÇUS EN RÉPONSE AUX EXPOSÉS

55. Syndicat canadien de la Fonction publique
Section locale 61

56. Association internationale des pompiers

57. Haydn Mason

58. Division du Nouveau-Brunswick du Syndicat canadien de la Fonction publique

59. Cité de Saint John

60. Ville de Woodstock

61. Ville de St. Stephen

62. M.J. McPherson Consulting

ANNEXE E

BIBLIOGRAPHIE

Adams, George W., "The Ontario Experience with Interest Arbitration: Problems in Detecting Policy," Industrial Relations Vol. 36, n° 1, 1981. 226-250.

Adams, George W., Canadian Labour Law. Ontario: Canada Law Book Inc., 1985.

Comité éditorial de l'ALRA. Selected Proceedings of the 31st Annual Conference of the Association of Labor Relations Agencies (July 25-30). Californie (ALRA), 1982.

Anderson, Howard J., New Techniques in Labor Dispute Resolution : Un compte rendu sur la 23e conférence de l'Association of Labor Mediation Agencies (28 juillet - 2 août, 1974) et sur la 2e conférence de la Society of Professionals in Dispute Resolution (11-13 novembre, 1974). Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs Inc., 1974.

Anderson, John et Gunderson, Morley, Union-Management Relations In Canada. Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers, 1982.

Andiappan, P., Cattaneo, R. Julian et Murphy, John. "Attitudes of Union and Management Officials Toward Interest Arbitration in Ontario Hospitals, Document de travail n° 84-005". Windsor : Faculté d'administration de l'Université de Windsor, 1984.

Arthurs, H.W., Labour Disputes in Essential Industries. Ottawa: Équipe spécialisée en relations de travail (sous l'égide du Bureau du Conseil privé), 1968.

Arthurs, H.W., Collective Bargaining by Public Employees in Canada: Five Models. Ann Arbor: Institute of Labor and Industrial Relations, 1971.

Arthurs, H.W., Carter, D.D., et Glasbeek, H.J., Labour Law and Industrial Relations in Canada. Ontario: Butterworths and Co. Ltd., 1981.

Baderschneider, Jean, "The Impact of Collective Bargaining Laws Covering Police and Firefighters on Municipal Expenditures and Fiscal Strain", Industrial Relations Research Association Series, Compte rendu sur la trente et unième assemblée annuelle, 29-31 août, Chicago : I.R.R.A. 1978.

Bornstein, Tim, "Legacies of Local Government Collective Bargaining in the 1970's," Labour Law Journal, Vol. 31, n° 3 (1980), pp. 165-173.

Brown, Donald J.M. et Beatty, David M., Canadian Labour Arbitration. Ontario: Canada Law Book Limited, 1984.

Bussey, Ellen M. "Labour Relations in the Public Sector", Research Association Series Industrial Relations - Comparative International Industrial Relations Proceedings of the Spring Meeting Jamaica - 3-6 mai, (1973), 512-516.

Burger, Warren E. "Isn't There A Better Way?" Washington, D.C.: Society of Professionals in Dispute Resolution (SPIDR), 1982.

Carrothers, A.W.R., Collective Bargaining Law In Canada. Toronto: Butterworths, 1965.

Carrothers, A.W.R., Palmer, E.E. et Rayner, W.B., Collective Bargaining Law In Canada Second Edition. Toronto: Butterworths, 1986.

Chase, Stephen A., "Binding and Final Offer Arbitration: Alternatives For The Strike in the New Brunswick Public Sector". (Document non publié), 1976.

Chvala, Charles J. et Fox, Michael, "Final Offer Mediation-Arbitration and The Limited Right to Strike: Wisconsin's New Municipal Employment Bargaining Law", Wisconsin Law Review (1979), pp. 167-189.

Chermesh, Ran., "Strikes as Safety-Valve Institutions", Relations Industrielles/Industrial Relations, vol. 32 (1977), pp. 586-601.

Commission d'enquête sur les relations Employeur-Employé dans la Fonction publique de la Colombie-Britannique. "Making Bargaining Work In British Columbia's Public Service." Victoria : Province de la Colombie-Britannique, 1972.

Commission to Review the Collective Negotiation Process Between Teachers and School Boards. Rapport. Toronto (Ontario), 1980.

Commission des communautés européennes, "The Prevention and Settlement of Industrial Conflict in the Community Member States", pp. 136-143.

Commission des communautés européennes, "Problems and Prospects of Collective Bargaining in the EEC Member States, pp. 119-121.

Conflits et collaboration dans les relations de travail des policiers. Ed. Bryan M., Downie et Richard Jackson, Hull, Québec : Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Corsano, Gary J., "Public Sector Labour Relations In The Province of Nova Scotia". (Document non publié), 1985.

Craig, Alton W.J., The System of Industrial Relations in Canada. Ontario: Prentice-Hall Canada Inc., 1983.

Crawford, James F., "Public Sector Bargaining in Six Southeastern States: Recent Experience" Industrial Relations Research Association, Procès-verbal de l'assemblée du printemps 1981 (29 avril - 1er mai 1981) Huntington, Virginie de l'Ouest. Université de l'État de Georgie: 1981.

Crispo, John., "Collective Bargaining In The Public Service: Seminar Report."

Daniel, Mark J. et Robinson, William E.A., Employment Growth in the Public Sector: 1960-1979. Ontario: The Conference Board of Canada, 1980.

Dworkin, James B., "Final Position Arbitration and Intertemporal Compromise", Relations industrielles/Industrial Relations, vol. 32 (1977), pp. 250-261.

Edwards, Harry T., Advantages of Arbitration Over Litigation: Reflections of a Judge. Washington, D.C.: Harry T. Edwards, 1982.

Feigenbaum, Charles. "Final Offer Arbitration: Better Theory Than Practice", Industrial Relations, vol. 14, n° 3, 1975.

Feldman, Lionel D. et Graham, Katherine A., Bargaining For Cities, Municipalities and Intergovernmental Relations An Assessment. Toronto: Institute for Research on Public Policy, 1979.

Feuille, Peter et Dworkin, James B., "Final-Offer Arbitration and Intertemporal Compromise, or It's My Turn to Win", Industrial Relations Research Association Series, Compte rendu sur la trente et unième assemblée annuelle, 29-31 août, 1978 Chicago. (1978), pp. 87-95.

Feuille, Peter et Delaney, John Thomas, "Collective Bargaining, Interest Arbitration, and Police Salaries", Industrial and Labor Relations Review, vol. 39, n° 2, (1986), Université de Cornell, pp. 228-240.

Finkelman, J., Relations employeur-employés dans la Fonction publique du Canada Parties I, II et III. Ottawa : Information Canada, 1974.

Finkelman, J., "Municipal Collective Bargaining in Canada" (Allocution prononcée à l'Assemblée annuelle de l'Association du Barreau canadien). Ottawa : 1977.

Finkelman, Jacob et Goldenberg, Shirley B., Collective Bargaining in the Public Service. Québec : Institut de recherches politiques, 1983, volumes Un et Deux.

Finn, Ed., Le droit de grève - Questions et réponses. Ottawa : Centre canadien de recherches en politiques de rechange, 1982.

Fleming, R.W., Allocution d'honneur (Cérémonie de commémoration en l'honneur de Gerald G. Somers), intitulée "Public-Employee Bargaining: Problems and Prospects", Industrial Relations Research Association Series Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting, August 29-31, 1978. Université du Michigan : 1978.

Forsey, Eugene A., Richardson, J. Albert et Kealey, Gregory S., Perspectives on the Atlantic Canadian Labour Movement and the Working-Class Experience. Sackville (Nouveau-Brunswick) : Centre for Canadian Studies, Université de Mount Allison, 1985.

Frank, James G. Compensation and Industrial Relations - Into the 1980s. Canada: The Conference Board in Canada, 1979.

Frankel, Saul, Royal Commission on Employer Employee Relations in the Public Service of New Brunswick Report. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1967.

Gentel, William D. et Handman, Martha L., Police Strikes: Causes and Prevention. États-Unis d'Amérique : International Association of Chiefs of Police Inc., 1979.

Gilson, C.H.J., Strikes in Nova Scotia 1970-1985. Hantsport (Nouvelle-Écosse): Lancelot Press, 1986.

Goldenberg, Shirley B., "Public Service Bargaining Implications for White-Collar Unionism." Kingston (Ontario) : Centre de relations industrielles de l'Université Queens, (1973), pp. 1-32.

Gunderson, Morley, Collective Bargaining in the Essential and Public Service Sectors. Toronto: University of Toronto Press, 1975.

Gunderson, Morley, Economic Aspects of Interest Arbitration. Toronto, Conseil économique de l'Ontario.

Gunderson, Morley, Kervin, John et Reid, Frank, Strikes In Canada Phase I on Theories of Strike Determination and Strike Consequences. Ontario : Centre de relations industrielles, Université de Toronto, 1983.

Gunderson, Morley, Kervin, John et Reid, Frank, A Micro Model of Strike Incidence and Duration. Ontario : Centre de relations industrielles, Université de Toronto, 1984.

Hardy, Fred J. et Ponak, Allen, "Staff Relations In The Royal Canadian Mounted Police", Collective Negotiations, vol. 12(2), Baywood Publishing Co. Inc., 1983.

Hawkins, Deanna F., "Interest Arbitration - A Comparison of Public Sector Legislation in New Brunswick and Nova Scotia. (Document non publié), 1985.

Helburn, I.B. et Matthews, J.L., "The Referendum As An Alternative To Bargaining", Journal of Collective Negotiations in the Public Sector, vol. 9(2) (1980), pp. 93-105.

Herman, Edward E. et Kuhn, Alfred, Collective Bargaining and Labor Relations. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981.

Hum, Stanley T., "Freedom of Contract in the Public Sector". (Document non publié), 1985.

Industrial Inquiry Commission Report in the Matter of the Dispute Between City of Bathurst and Bathurst Civic Employees, section locale 550 Syndicat canadien de la Fonction publique. Fredericton : Province du Nouveau-Brunswick, 1969.

Conférence internationale du travail. "Convention n° 1 tendant à limiter à huit heures par jour et à quarante-huit heures par semaine le nombre des heures de travail dans les établissements industriels", Genève : Conférence internationale du travail, 1919.

Conférence internationale du travail. "Convention n° 14 concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels", Genève : Conférence internationale du travail, 1921.

Conférence internationale du travail. "Convention n° 26 concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima", Genève : Conférence internationale du travail, 1928.

Conférence internationale du travail. "Convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical", Genève : Conférence internationale du travail, 1948.

Jackson, R.L., Report of the Fact Finder in the Matter of a Fact Finding between The Metropolitan Separate School Board and The Branch Affiliates of l'Association des enseignants franco-ontariens and the Ontario English Catholic Teachers' Association. Toronto: 1986.

Jamieson, S.M., "Discussion Paper n° 142", Industrial Conflict in Canada 1966-75. Ottawa : Conseil économique du Canada, 1979.

Johnson, John H Jr., "Critical Issues and Problems in Collective Bargaining: A Management Perspective", Industrial Relations Research Association, Proceedings of the 1977 Annual Spring Meeting, March 17-19, 1977 Tucson, Arizona. Labor Law Journal, (1977), pp. 545-549.

Journal of Collective Negociations in the Public Sector, Ed. Harry Kersh volume 5 (1976), n^{os} 1 et 4; volume 6 (1977), n^{os} 1, 2 et 6; volume 7 (1979), n^{os} 1, 2, 3 et 4; volume 12 (1983), n° 4, États-Unis : Baywood Publishing Inc.

Katz, William D., "Public Referendums and Public Employee Collective Bargaining: Are They Compatible?", Journal of Collective Negotiations in the Public Sector, vol. 8, n° 2 (1979), pp. 183-194.

Kerur, Sharad, Factfinding: A Dispute Resolution Procedure for Collective Bargaining. Kingston : Centre de relations industrielles de l'Université Queens 1986.

Kervin, John, Gunderson, Morley et Reid, Frank, Two Case Studies of Strikes: Final Report. Ontario : Centre de relations industrielles, Université de Toronto, 1984.

Killingsworth, Charles C., "The Role of Public Service Employment" - Industrial Relations Research Association. Proceedings of the 1977 Annual Spring Meeting March 17-19. Tucson, Arizona. Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association, 1977.

Kinsella, Noel A., Digest of Labour Legislation In The United States And Canada For The Firefighters and Police, vol. un, deux, trois et quatre. (Non publié), 1977.

Kovach, Kenneth A., "State and Local Public Employee Labour Relations - Where Are They Headed?", Journal of Collective Negotiations in the Public Sector. Baywood Publishing Co. Ltd., 1979.

Travail Canada. Grands règlements salariaux. Ottawa : Travail Canada, 1986.

Ministère du Travail, "Discussion Paper on Guidelines for Arbitrators in the Prince Edward Island Public Sector", Charlottetown (Île-du-Prince-Édward), 1985.

Ministère du Travail, Alberta Labour Legislation Review Committee Final Report. Edmonton (Alberta), 1987.

Ministère du Travail et des Ressources humaines, "Negotiation Impasse Alternatives: Strike/Lockout of Final Position Bargaining Option," Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1984.

Larson, Peter E. et DuBroy, Robert. Compensation in the Public and Private Sectors Report 13-86. Ottawa : The Conference Board of Canada, 1986.

Lewin, David et McCormick, Mary, "Coalition Bargaining in Municipal Government: The New York City Experience", Industrial and Labour Relations Review, vol. 34, n° 2 (1981), pp. 175-190.

MacDonald, Donald S., président, Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, volumes un, deux et trois. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1985.

MacGillivray, James, "Final Offer Selection". (Document non publié), 1985.

Marsters, Irv. "Increased Maturity and Sophistication Mark Labor Relations Today", Public Management, vol. 62, n° 2, pp. 2-16.

McNulty, Sean E., "The Right of Public Service Employees To Strike". (Document non publié), 1985.

Mombourquette, David A., "Bargaining Disputes In The Public Sector Developing A Strike Alternative". (Document non publié), 1986.

Morrow, W.G.J., Police Bargaining In New Brunswick and Whether Municipal Police Officers Should Have The Right To Strike. (Document non publié).

Mulcahy, Charles et Ruesch, Gary M., "Wisconsin's Municipal Labour Law: A Need for Change", Marguette Law Review, vol. 64, n° 1 (1980), pp. 103-194.

Ministère des Affaires municipales et de l'Environnement, Rapport annuel des statistiques municipales, vol. 2. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1983.

Ministère des Affaires municipales et de l'Environnement. Rapport annuel des statistiques municipales, vol. 1. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1986.

Ministère des Affaires municipales et de l'Environnement. Révision de la subvention inconditionnelle versée aux municipalités. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1986.

Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail du Nouveau-Brunswick. Proposed Occupational Health and Safety Regulations. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1986.

Commission de police du Nouveau-Brunswick. Étude de la gestion du service de police de Saint John. 1986.

Commission de police du Nouveau-Brunswick. Rapport annuel 1985-1986. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1986.

New York State School of Industrial and Labor Relations. Industrial & Labor Relations Review, vol. 34, n° 2. New York: Cornell University, 1981.

Ministère du Travail de la Nouvelle-Écosse. Essential Service Dispute Legislation In Canada. Halifax (Nouvelle-Écosse), 1985.

Pathy, Alexander C. et Loerick, Glenna, "27th Annual Conference" The Problem of "Essential Services": Inconvenience, Importance Or Emergency. Montréal : Université McGill, 1979.

Plunkett, T.J., "Municipal Collective Bargaining" (Document préparé pour le National Seminar on Collective Bargaining in the Public Service), 1972.

Ponak, Allen, "Public Sector Dispute Resolution. An American Twist to a Canadian Approach." Relations industrielles/Industrial Relations, vol. 31 (1976), pp. 537-551.

Ponak, Allen et Wheeler, Hoyt N., "Choice of Procedures in Canada and the United States", Industrial Relations, vol. 19, n° 3, pp. 292-308.

Price, Adam Robert William, "Back-to-Work-Legislation: An Analysis of the Federal and Ontario Governments' Increased Propensity to End Strikes by Ad Hoc Laws, 1950-1978", (non publié), 1980.

Reid, Frank, Kervin, John et Gunderson, Morley, A Survey Analysis of The Determinants of Strikes in Canada. Ontario : Centre de relations industrielles, Université de Toronto, 1984.

Richard, Guy A., "Decision of Arbitrator in the matter of An Act to Ensure Resumption and Continuation of Certain Non-Teaching Services in the Public Service and in the Matter of the Arbitration provided for under the said Act between the Canadian Union of Public Employees, New Brunswick Council of School Board Unions and the Province of New Brunswick", 1982.

Saso, Carmen D., Coping With Public Employee Strikes. Illinois: Public Personnel Association, 1970.

Schuster, Michael H. Union-Management Cooperation. Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1984.

Comité spécial de l'Assemblée législative créé en vue d'étudier la Labour Relations Act, 1967. Rapport. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1967.

Sharples, Brian. "Report of the Fact Finder in the Matter of a Dispute Between the 'Boards' as defined in the Municipality of Metropolitan Toronto Act and the Branch Affiliates of the 'Elementary School Teachers' employed by the 'Boards' as defined in the Municipality of Metropolitan Toronto Act", Kingston: 1985.

Siegel, Irving H. et Weinberg, Edgar, Labour-Management Cooperation. Michigan: W.E. Upjohn Institute For Employment Research, 1982.

Simmons, C. Gordon. "Collective Bargaining at the Municipal Government Level in Canada." Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1968.

Simmons, Gordon C. et Swan, Kenneth P., Labour Relations Law in the Public Sector. Ontario : Centre de relations industrielles, 1982.

Sosnow, Clifford. "Public Sector Collective Bargaining and Collective Withdrawal of Services: A Normative Analysis of Section 2(d) of the Charter of Rights and Freedoms". (Document non publié), 1985.

Studies in Public Employment and Compensation in Canada. Ed. Meyer W. Bucovetsky. Montréal : Butterworth and Co. pour l'Institut des recherches politiques, 1979.

Subbarao, A.V., "Final-Offer-Selection vs Last-Offer-by-Issue Systems of Arbitration", Relations industrielles/Industrial Relations, vol. 33 (1978), pp. 38-56.

Swanson, Charles R. Jr., "A Typology of Police Collective Bargaining Employee Organizations", Journal of Collective Negotiations in the Public Sector, vol. 6, n° 4 (1977), pp. 341-348.

Groupe d'étude sur la structure et le financement des municipalités. Rapport. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1972.

Tener, Barbara Zausner, Selected Proceedings of the Twenty-Eighth Conference of The Association of Labor Relations Agencies (July 22-27, 1979). Fort Washington, PA: Labor Relations Press, 1980.

Thompson, Mark et Ponak, Allen, "Industrial Relations in Canadian Public Enterprises." International Labour Review, vol. 123, n° 5, 1984.

Thompson, Mark J. et Moore, Larry F., "Managerial Attitudes Toward Industrial Relations Public and Private Sectors". Relations industrielles/Industrial Relations, vol. 31 (1976), pp. 359-366.

Twentieth Century Fund Task Force on Labor Disputes in Public Employment. Pickets at City Hall. New York: The Twentieth Century Fund, 1970.

Weiler, Paul C., "Reflections on Strikes By Essential Public Employees." Making a Virtue Out Of A Necessity.

Weiler, Paul, Reconcilable Differences. Toronto: The Carswell Company Limited, 1980.

Wells, Sally J., "Designation of Essential Employees in Hospitals". (Document non publié), 1985.

Whalen, H.J., The Development of Local Government in New Brunswick. Fredericton, 1963.

Woods, H.D., "Labour Relations in the Public Service", Labour Policy In Canada. Toronto: MacMillan Company Of Canada Limited, 1973, pp. 287-335.

Woods, H.D., "The Role of Government in Labour Relations", Labour Policy In Canada, Deuxième édition. Toronto : MacMillan Company of Canada Limited, 1973, pp. 19-42.

Woods, H.D., Président de l'Équipe spécialisée en relations du travail. Canadian Industrial Relations. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1969.

Woods, H.D., Rapport sur les relations industrielles dans l'industrie de la construction du sud du Nouveau-Brunswick et Synopsis du Rapport. Fredericton (Nouveau-Brunswick), 1981.

Canada's First City Saint John. Saint John (N.-B.) : Lingley Printing Co. Ltd., 1962.